الأمم المتحدة

A/HRC/25/57

الجمعية العامة

Distr.: General
24 January 2014
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الخامسة والعشرون
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفييه دو شوتر

التقرير النهائي: قدرة الحق في الغذاء على إحداث التغيير*

موجز

يعرض المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، في هذا التقرير المقدّم إلى مجلس حقوق الإنسان وفقاً لقراره ٩/٢٢، الاستنتاجات التي خلص إليها من الاضطلاع بولايته، ويكشف الصلات بين مختلف إسهاماته.

* يستنسخ مرفق هذا التقرير كما ورد وباللغة التي قُدِّم بها فقط

(A) GE.14-10535 170214 180214

1410535

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١	٣
ثانياً –	التشخيص	٢-١٢	٣
ثالثاً –	نوعية النتائج المتوقعة من النظم الغذائية	١٣-٣١	١٠
	ألف- الإنتاج المستدام	١٦-١٧	١١
	باء – الاستهلاك المستدام	١٨-٢٣	١٢
	جيم- الحد من الفقر	٢٤-٢٨	١٥
	دال – نموذج جديد	٢٩-٣١	١٧
رابعاً –	ترابط الإصلاحات	٣٢-٣٤	١٨
خامساً –	الطريق إلى الأمام	٣٥-٤٩	١٩
	ألف- إعادة بناء النظم الغذائية المحلية	٣٦-٣٩	٢٠
	باء – وضع استراتيجيات وطنية	٤٠-٤٤	٢٣
	جيم- تشكيل بيئة دولية تمكينية	٤٥-٤٩	٢٥
سادساً –	خاتمة	٥٠	٢٨

Annex	*Page*
Overview of key recommendations	29

أولاً- مقدمة

١- خلال السنوات الست الماضية، أجرى المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء زيارات قطرية إلى ثلاثة عشر بلداً: بنن والكاميرون ومدغشقر وملاوي، وهي بلدان ذات دخل منخفض؛ والبرازيل وجنوب أفريقيا والجمهورية العربية السورية والصين وغواتيمالا وماليزيا والمكسيك ونيكاراغوا، وهي بلدان ذات دخل متوسط؛ وكندا، وهو بلد ذو دخل مرتفع. واضطلع أيضاً بمهمات لدى منظمة التجارة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة من أجل تقييم مساهماتهما في إعمال الحق في الغذاء. وقدّم المقرر الخاص تقريره الأول الذي تضمن برنامج عمله، ثم أعدّ ١٠ تقارير مرحلية بشأن مجموعة من المسائل المواضيعية، فضلاً عن تقريرين خاصين بشأن أزمة أسعار الأغذية العالمية تلبية للطلب الذي قدمه مجلس الحقوق الإنسان في القرار دإ-١/٧ في دورته الاستثنائية بشأن أزمة الأغذية العالمية. كما أعدّ سبع مذكرات إحاطة لبحث المجالات التي لم يتمكن من معالجتها في تقاريره الرسمية بما يكفي من التفصيل. ويقدّم المقرر الخاص في تقريره النهائي استنتاجاته الرئيسية. وترفق بهذا التقرير لمحة عامة عن التوصيات الرئيسية التي قدمها المقرر الخاص في تقاريره المواضيعية السابقة إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة.

ثانياً- التشخيص

٢- الحق في الغذاء هو حق كل فرد، بمفرده أو مع غيره من الأشخاص، في أن تتاح له مادياً واقتصادياً في كافة الأوقات سبل الحصول على غذاء كاف ومناسب ومقبول ثقافياً يُنتج ويستهلك بصورة مستدامة لتأمين حصول الأجيال القادمة على الغذاء[(١)]. وبإمكان الأفراد ضمان الحصول على الغذاء عن طريق (أ) تحقيق دخل من العمل أو العمل لحسابهم الخاص؛ أو (ب) الاستفادة من التحويلات الاجتماعية؛ أو (ج) إنتاج الغذاء بالنسبة إلى الذين يمكنهم الوصول إلى الأراضي وغيرها من الموارد المنتجة. ومن خلال هذه السبل، التي عادة ما تعمل في آن واحد، ينبغي أن يحصل كل شخص على وجبة غذائية تتضمن ككل "خليطاً من المغذيات اللازمة للنمو الجسمي والذهني، ولنماء وتطور النشاط البدني وتكون هذه المغذيات متمشية مع الاحتياجات الفيزيولوجية البشرية في جميع مراحل الحياة ووفقاً لنوع الجنس والمهنة"[(٢)]. وهكذا، يمكن تلخيص المحتوى المعياري للحق في الغذاء بالإشارة إلى مقتضيات الإتاحة وإمكانية الوصول والكفاية والاستدامة، التي يجب أن تُدرج جميعها ضمن

(١) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء الكافي، الفقرتان ٦ و٧.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

مستحقات قانونية وتُضمن من خلال آليات مساءلة. وقد تمت البعثات القطرية للمقرر الخاص ضمن هذا الإطار التحليلي.

٣- وبسبب تنوع سبل الحصول على الغذاء، يؤدي استحداث فرص العمل اللائق في قطاعي الصناعة والخدمات، دوراً جوهرياً في تأمين الحق في الغذاء، شأنه شأن توفير الحماية الاجتماعية. ويتداخل الحق في الغذاء في هذا السياق مع الحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي اللذين تكفلهما المادتان ٦ و٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعندما عالج المقرر الخاص هذه المسائل في تقاريره المواضيعية ركّز معظم عمله على الطريقة التي يمكن بها إصلاح النظم الغذائية بغية إعمال الحق في الغذاء الكافي إعمالاً أوفى. وفي الواقع، تزامنت بداية ولاية المقرر الخاص مع أزمة الأسعار الغذائية العالمية لعام ٢٠٠٨، وجعل المقرر الخاص ضمان إرساء الحق في الغذاء كأساس للجهود العالمية والوطنية الرامية إلى التصدي للأزمة إحدى أولياته. وركّزت معظم المبادرات المعتمدة لتعزيز قدرة البلدان على زيادة إنتاجها وتلبية قدر أكبر من احتياجاتها الغذائية على دعم المزارعين الصغار، إلا أنها لم تتضمن آليات لرصد التقدم والمساءلة، أو لضمان مشاركة منتجي الأغذية ومستهلكيها في عمليات صنع السياسات. ولم تركّز هذه المبادرات على أكثر فئات السكان ضعفاً وغالباً ما فشلت في ضمان تحويل نظم الدعم إلى مستحقات قانونية.

٤- وتتّفق معظم الجهات المعنية عموما على الحاجة الملحة إلى إجراء إصلاحات. وإذا قيست النظم الغذائية بالشرط الذي يقتضي أن تساهم في إعمال الحق في الغذاء، يلاحظ أن النظم الغذائية الموروثة عن القرن العشرين قد فشلت. وبطبيعة الحال، أُحرز تقدم كبير في تعزيز الإنتاج الزراعي على مدى السنوات الخمسين الماضية. بيد أن هذا التقدّم لم يحدّ إلا بقدر يسير جداً من عدد الذين يعانون من الجوع، ولا تزال النتائج التي تحققت على صعيد التغذية ضعيفة. وتفيد تقديرات وكالات الأمم المتحدة التي استخدمت أسلوباً جديداً لحساب نقص التغذية وبدأت العمل به في تقرير عام ٢٠١٢ بشأن *حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم* بأن عدد الذين يعانون من أشد أنواع الجوع انخفض على الصعيد العالمي من أكثر من مليار شخص في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٢، أي ١٨,٩ في المائة من سكان العالم، إلى ٨٤٢ مليون شخص في الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، أي ١٢ في المائة من سكان العالم[٣]. غير أن هذه الأرقام لا تشمل نقص التغذية على المدى القصير، لأنها تركّز على متوسطات سنوية؛ وتغفل أوجه عدم المساواة في توزيع الغذاء داخل الأسرة المعيشية؛ ولأن الحسابات تستند إلى متطلبات

(٣) FAO, International Fund for Agricultural Development and World Food Programme, *The State of Food Insecurity in the World 2013: The Multiple Dimensions of Food Security* (Rome, 2013), p. 8.

منخفضة من الطاقة اليومية توحي بنمط حياة خامل في حين أن الكثير من الفقراء يضطلعون بأنشطة مجهدة جسدياً[٤].

٥- وعلاوة على ذلك، لا تكفي السعرات الحرارية لوحدها لتحديد الحالة التغذوية. ونقص رعاية الرضع أو عدم ملاءمة الممارسات الغذائية المتبعة حيالهم، وتدنّي الرعاية الصحية أو نوعية المياه أو الصرف الصحي، عناصر تؤدي دوراً رئيسياً أيضاً. ووفقاً لما قدمه المقرر الخاص من تفاصيل (انظر A/HRC/19/59)، يمكن أن تفضي الوجبات الغذائية غير المناسبة، حتى عندما يكون مقدارها كافياً، إلى حالات نقص في المغذيات الدقيقة، ومنها على سبيل الذكر لا الحصر حالات النقص الشائعة في أصقاع واسعة من العالم النامي وهي نقص اليودين أو الفيتامين ألف أو الحديد. وعلى صعيد العالم، يعاني أزيد من ١٦٥ مليون طفل من توقف النمو – فهم يعانون من نقص التغذية إلى حد يتعذر عليهم تحقيق إمكاناتهم الجسدية والمعرفية تحقيقاً كاملاً – ويعاني مليارات من نقص الفيتامينات والمعادن اللازمة للتمتع بصحة جيدة. و لم يُفعل الشيء الكثير لضمان الحصول على تغذية كافية، رغم أنه ثبت أن الحصول على تغذية كافية خلال فترة الحمل وقبل بلوغ الطفل عامه الثاني له آثار طويلة الأجل في البلدان ذات الدخل المنخفض، التي يعدّ فيها نقص التغذية مصدر القلق الأكبر[٥]، وكذا في البلدان ذات الدخل المتوسط والبلدان ذات الدخل المرتفع[٦]. وإلى جانب ذلك، تساهم الوجبات الغذائية غير المناسبة مساهمة كبيرة في زيادة الأمراض غير المُعدية التي باتت تنتشر في جميع أنحاء العالم. وعلى الصعيد العالمي، تضاعف انتشار السمنة بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٠٨. وبحلول عام ٢٠٠٨، كان ١,٤ مليار شخص يعانون من الوزن المفرط، بمن فيهم ٤٠٠ مليون يعانون من السمنة ويزداد من ثم بشكل كبير خطر إصابتهم بداء السكري من نوع ٢ أو الأمراض القلبية أو السرطانات المعدية المعوية[٧].

٦- والتركيز الحصري على زيادة الإنتاج الزراعي كان له أثر شديد أيضاً على البيئة. وقد جمعت مجموعة الأساليب التكنولوجية لـ "الثورة الخضراء" في القرن العشرين بين استخدام

---

(٤) F.M. Lappé and others, "How we count hunger matters", *Ethics and International Affairs*, issue 27.3 (2013).

(٥) أوضحت الحسابات أنه يمكن توقع عائدات تعادل ٤٤,٥٠ دولاراً مقابل إنفاق دولار أمريكي واحد على الحد من توقف النمو، وذلك نتيجة لتحسّن الدخول: J. Hoddinott, M. Rosegrant and M. Torero, "Hunger and malnutrition", Copenhagen Consensus 2012 challenge paper.

(٦) تبين دراسة أجريت في الولايات المتحدة أن الاستفادة من قسائم الأغذية في مرحلة الطفولة يحد بشكل كبير من الإصابة بالسمنة وارتفاع ضغط الدم وداء السكري في مراحل لاحقة من العمر، ويحسّن الاستقلالية الاقتصادية للمرأة: H.W. Hoynes, D.W. Schanzenbach and D. Almond, "Long-run impacts of childhood access to the safety net", National Bureau of Economic Research Working Paper 18535 (November 2012).

(٧) World Health Organization, *World Health Statistics 2012*, p. 36.

أنواع نباتية مرتفعة الغلة مع زيادة السقي، ومكننة الإنتاج الزراعي، واستخدام الأسمدة ومبيدات الحشرات النتروجينية. وبفضل الدعم الحكومي المتمثل في تقديم الإعانات والتسويق، كانت هذه الأساليب ناجعة في زيادة كميات إنتاج الحبوب الرئيسية (لا سيما الذرة والقمح والأرز) وفول الصويا. وكانت الثورة الخضراء محاولة للاستجابة للتحدي كما كان محدداً في ذلك الوقت: ضمان أن تتوافق الزيادات في الإنتاجية الزراعية مع نمو السكان والتحول الغذائي الذي ييسره ارتفاع الدخول. غير أن هذه الثورة أفضت إلى توسيع الزراعات الأحادية ومن ثم إلى خسارة جزء كبير من التنوع الأحيائي الزراعي وتسريع تحات التربة. وأسفر الإفراط في استخدام الأسمدة الكيميائية عن تلويث المياه العذبة إذ زاد في محتواها الفسفوري وأفضى إلى زيادة في تدفق الفوسفور في المحيطات قُدّرت بحوالي عشرة ملايين طن سنويا. ويشكّل تلويث المياه بالفوسفات والنيتروجين السبب الرئيسي في ظاهرة التخثث المتمثلة في زيادة عمليات التسميد الطبيعية البشرية المنشأ، وهي زيادة تحفز نمو الطحالب الذي يمتص الأوكسجين المذاب اللازم للحفاظ على الأرصدة السمكية[٨].

٧- وتعزى أشد الآثار المدمرة التي يمكن أن تترتب على الأساليب الصناعية للإنتاج الزراعي إلى مساهمتها في زيادة انبعاثات غازات الدفيئة. وعلى وجه العموم، تمثل الممارسات الميدانية حوالي ١٥ في المائة من مجموع انبعاثات غازات الدفيئة البشرية المنشأ، وتتمثل في انبعاثات أكسيد ثنائي النتروجين (N2O) من استخدام الأسمدة النتروجينية العضوية وغير العضوية، وانبعاثات الميثان (CH4) من حقول الأرز الفيضية وتربية الماشية، وانبعاثات ثاني أوكسيد الكربون (CO2) من خسارة كربون التربة العضوي في الأراضي المزروعة، وفي المراعي بسبب الرعي المكثّف. وعلاوة على ذلك، يقتضي إنتاج الأسمدة ومبيدات الأعشاب ومبيدات الحشرات، والحراثة، والسقي والتسميد، ونقل الأغذية وتعليبها وحفظها كميات كبيرة من الطاقة، ما يفضي إلى زيادة بنسبة تتراوح بين ١٥ و١٧ في المائة من مجموع انبعاثات غازات الدفيئة البشرية المنشأ المعزاة إلى النظم الغذائية[٩]. ويفضي ذلك إلى تغيرات مناخية قد تقيّد بشكل خطير الإنتاجية الممكنة لأساليب الزراعة الحالية. وبالنسبة إلى بعض البلدان، يبدو أن الظروف المناخية المتغيرة على مدى السنوات الثلاثين الماضية قد عوّضت عن نسبة كبيرة من الزيادات التي سجلها متوسط المحاصيل بفضل التكنولوجيا والتسميد المعتمد

(٨) H.W. Paerl and V.J. Paul, "Climate change: links to global expansion of harmful cyanobacteria", *Water Research*, vol. 46, No. 5 (2012), pp. 1349–1363; M.F. Chislock and others, "Eutrophication: Causes, consequences, and controls in aquatic ecosystems", *Nature Education Knowledge*, vol. 4, No. 4 (2013), p. 10.

(٩) High-level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, *Food Security and Climate Change*, HLPE report No. 3 (June 2012). This is confirmed by more recent estimates: see S. Vermeulen, B. Campbell and J. Ingram, "Climate change and food systems", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 37 (2012), pp. 195–222.

على ثاني أوكسيد الكربون وغير ذلك من العوامل[١٠]. وإذا استمر العمل كالمعتاد، يمكن توقّع تراجع الإنتاجية بما متوسطه ٢ في المائة في كل من العقود القادمة، مع تسجيل تغيرات في محاصيل البلدان النامية تتراوح بين -٢٧ و+٩ في المائة في المحاصيل الزراعية الأساسية[١١].

٨- وأوضح المقرّر الخاص أن إنتاجية مصائد الأسماك العالمية كمصدر للأغذية تراجعت لا بسبب تغير المناخ فحسب وإنما أيضاً بسبب ممارسات الصيد غير المستدامة والمدمرة والإعانات المشوّهة للتجارة (انظر A/67/268). ويتمثل شاغل آخر في إنتاج اللحوم بطريقة غير مستدامة. وبحسب تقديرات دراسة أنجزتها منظمة الأغذية والزراعة قبل تنظيم منتدى الخبراء الرفيع المستوى بشأن السبيل إلى إطعام العالم في عام ٢٠٥٠، يتعين أن يصل إنتاج اللحوم السنوي إلى ٤٧٠ مليون طن لتلبية الاحتياجات المتوقّعة في عام ٢٠٥٠، ما يمثل زيادة بحوالي ٢٠٠ مليون طن مقارنة بمستويات الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧[١٢]. ولا تعد هذه الممارسة مستدامة البتة. ويستخدم بالفعل أكثر من ثلث الحبوب العالمية كعلف للحيوانات، وسترتفع هذه النسبة إلى النصف بحلول عام ٢٠٥٠ في حال استمرار الاتجاهات الحالية. والطلب على اللحوم ينأى بالغذاء عن الفقراء الذين لا يستطيعون شراء شيء غير الحبوب. وتفيد التقارير بأن عمليات التغذية الحيوانية المركزة التي تُنتج في إطارها كمّيات صناعية من اللحوم تنطوي على آثار بيئية سلبية واسعة. وسيؤدي الاستمرار في استخدام الحبوب كعلف لأعداد متزايدة من الماشية إلى تفاقم الفقر وتدهور البيئة.

٩- وعلى الصعيد العالمي، يشغّل إنتاج الماشية ١,٣ مليار شخص ويحافظ على سبل رزق حوالي ٩٠٠ مليون شخص فقير في العالم. ويمثل إنتاج اللحوم والألبان، باعتبارها مصدراً رئيسياً للسعرات الحرارية، أحد المكونات الممكنة في عملية التصدي لنقص التغذية، وتوجد طرائق مستدامة لإنتاج اللحوم. بيد أن صافي الآثار الصحية لاستهلاك اللحوم أضحى سلبياً في البلدان ذات الدخل المرتفع: فمستويات الاستهلاك الحالية تساهم في الإصابة بأمراض مزمنة، بما في ذلك السمنة، وداء السكري من النوع ٢، وأمراض القلب والشرايين، والسرطان[١٣]. وإلى جانب ذلك، يسفر النموذج الصناعي لإنتاج الماشية المتغذية بالحبوب

---

(١٠) D.B. Lobell, W. Schlenker and J. Costa-Roberts, "Climate trends and global crop production since 1980", *Science*, vol. 333, No. 6042 (2011), pp. 616–620.

(١١) G.C. Nelson and others, *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation* (International Food Policy Research Institute, 2009).

(١٢) FAO, "How to feed the world in 2050", at www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf.

(١٣) Arnold Tukker and others, "Environmental impacts of changes to healthier diets in Europe", *Ecological Economics*, vol. 70, No. 10 (2011), p. 1776.

وتوسّع المراعي على نحو غير محدود فيما يبدو عن مشاكل تقتضي حلاً عاجلاً[١٤]. وفي عام ٢٠٠٦، أفادت تقديرات منظمة الأغذية والزراعة بأن المراعي تمثل ما يعادل ٢٦ في المائة من مساحة الأراضي غير الثلجية لكوكب الأرض في حين يخصص ٣٣ في المائة من إجمالي الأراضي الصالحة للزراعة لإنتاج محاصيل العلف – لا سيما الذرة وفول الصويا. وهكذا، مثّل إنتاج الماشية ٧٠ في المائة من مجموع الأراضي الزراعية و٣٠ في المائة من مساحة الكوكب الأرضية[١٥]. وتمثّل زيادة المراعي ومحاصيل العلف سبباً رئيسياً في إزالة الأحراج، لا سيما في أمريكا اللاتينية. وأفادت تقديرات إحدى دراسات منظمة الأغذية والزراعة بأن قطاع الماشية يتسبّب في ١٨ في المائة من انبعاثات غازات الدفيئة من ثاني أوكسيد الكربون – أي أكثر مما يتسبب فيه قطاع النقل من هذه الانبعاثات. وإذا أُخذ في الحسبان تنفّس الماشية وخسائر تخفيضات انبعاث غازات الدفيئة الناجمة عن التمثيل الضوئي، وهما عاملان ينتجان عن استخدام أراض شاسعة للرعي أو لإنتاج محاصيل العلف، يُستنتج أن الماشية تتسبب في ٥١ في المائة من انبعاثات غازات الدفيئة البشرية المنشأ، وهكذا فإن تخفيض المنتجات العالمية للماشية بنسبة ٢٥ في المائة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٧ سيفضي إلى تخفيض الانبعاثات الجوية العالمية لغازات الدفيئة بنسبة ١٢,٥ في المائة[١٦]. ولا تزال الأرقام الدقيقة موضوع نقاش لكن المجتمع العلمي متيقن من أن آثار الإنتاج الماشية كبيرة جداً.

١٠- وأخيراً، لم تراع النظم الغذائية العالمية الشواغل المرتبطة بالتوزيع لأنها وُضعت لتحقيق أقصى حد من النجاعة ولإنتاج كميات كبيرة من السلع. والزيادات في الإنتاج فاقت من بعيد نمو السكان خلال الفترة من عام ١٩٦٠ إلى عام ٢٠٠٠. بيد أن هذه الزيادات رافقها تخصص إقليمي في مجموعة ضيقة نسبياً من المنتجات، شجّع عليه نمو التجارة الدولية في المنتجات الزراعية. وأفضت الخيارات التكنولوجية والسياسية المرتبطة بها إلى تركيز الأرباح في أيدي الوحدات الإنتاجية الكبيرة وأصحاب الأراضي على حساب المنتجين الصغار والعاملين عند أصحاب الأراضي، ما أدى إلى تفاقم عدم المساواة في المناطق الريفية وحال دون التصدي لأسباب الفقر الرئيسية. وبطبيعة الحال، سُجلت تطورات مهمة طوال هذه الفترة. واتسمت فترتا الستينيات والسبعينيات بقيادة الدولة للتنمية الزراعية إذ قامت خلالها الحكومات، التي كانت تحرص على تزويد سكان المدن بالغذاء بأسعار معقولة أو تصدير السلع الأساسية الخام من أجل تمويل سياسات الاستعاضة عن الواردات، إما بشراء محاصيل المزارعين بأسعار منخفضة جدا أو الاكتفاء بدعم كبار المنتجين القادرين على

---

(١٤) ينوه هنا مع الشكر بالبحث الأساسي الذي قدمته كلية القانون البيئي بجامعة كولومبيا والذي يدعم هذا الفرع من التقرير.

(١٥) FAO, *Livestock's Long Shadow: Environmental Issues and Options* (Rome, 2006).

(١٦) R. Goodland and J. Anhang, "Livestock and climate change: what if the key actors in climate change are cows, pigs, and chickens?", *World Watch*, November/December 2009.

المنافسة في الأسواق العالمية، ما أدى إلى تسريع وتيرة الهجرة الريفية. وفي الثمانينيات، أفضى تطبيق سياسات التكييف الهيكلي في معظم البلدان ذات الدخل المنخفض إلى انسحاب الدولة من مجال التنمية الزراعية. وكان متوقّعا أن يشجّع تحرير التجارة وإلغاء مراقبة الأسعار الاستثمار الخاص، ويحدّ بالتالي من دعم الدولة. بيد أن ضغط الإنتاج المفرط للقطاعات الزراعية المدعومة جدّاً في البلدان الغنية على الأسعار الزراعية أثنى القطاع الخاص عن الاستثمار في قطاع الزراعة في البلدان النامية. وفي حال وجدت استثمارات خاصة فإنها كانت توجه إلى سلسلة ضيقة من المحاصيل النقدية الموجّهة إلى أسواق الصادرات.

١١- والعواقب معروفة جداً. فبما أن الأنشطة الزراعية الصغيرة لم تكن قابلة للاستمرار في ظل هذه الظروف، لم يعد الكثير من الأسر المعيشية الريفية قادراً إلا على مزاولة زراعة الكفاف، ولم يعد قادراً على العيش إلا من خلال تنويع دخوله. وهاجرت أسر أخرى إلى المدن، ومثّل النزوح من الأرياف في أفريقيا ما لا يقل عن نصف النمو الحضري في الستينيات والسبعينيات وحوالي ٢٥ في المائة منه في الثمانينيات والتسعينيات. وفي الفترة ذاتها، ازداد اعتماد البلدان ذات الدخل المنخفض على الواردات الغذائية ازدياداً كبيراً. والكثير من أقل البلدان نموا لا تزال تعدّ بلداناً زراعية بالأساس، ولكن، لما كان عليها أن تسدد قروضها الأجنبية بالعملة الصعبة، فإنها تصدّر مجموعة محدودة من السلع فتجد نفسها، من ثم، شديدة التأثر بصدمات الأسعار في الأسواق الدولية لهذه المنتجات. ولقد ارتفعت قيمة فواتيرها الغذائية ارتفاعاً شديداً - كمحصّلة لنمو السكان وعدم الاستثمار في الإنتاج الزراعي المحلي وتجهيز الأغذية لتلبية الاحتياجات المحلية. وعندما ارتفعت أسعار المنتجات الزراعية فجأة في عام ٢٠٠٨ بُعيد ارتفاع أسعار النفط وبدء المضاربة، وجدت أقل البلدان النامية نفسها في فخّ. وفجأة باتت اختلالات النظام الغذائي، التي تراكمت على مدى السنوات الأربعين الماضية، واضحة للعيان، وبلغت العواقب البشرية مستوى مهماً جداً يحول دون تجاهلها (انظر A/HRC/9/23 وA/HRC/12/31).

١٢- وفي الواقع، وقع العديد من أقل البلدان نمواً في حلقة مفرغة. وبما أن هذه البلدان شهدت بين الستينيات والتسعينيات نمواً سكّانياً قوياً وهجرة من الأرياف إلى المدن، لم يكن لحكوماتها خيار آخر سوى مزيد الاعتماد على المساعدات الغذائية أو استيراد المزيد من المنتجات الغذائية. وهكذا أضحى مزارعوها أعجز عن تحقيق مستوى معيشي لائق من الزراعة لأنهم كانوا يعانون من الإغراق المتزايد للأسواق المحلية بالمواد الغذائية المدعومة جداً. وفي الحقيقة، كان استيراد المنتجات الغذائية المنخفضة الأسعار بمثابة بديل لتحسين أجور عمال القطاعات غير الزراعية، ولتحديد عتبات للحماية الاجتماعية للجميع. وكما أشار إلى ذلك المقرر الخاص في تقريره بشأن البعثة التي اضطلع بها إلى منظمة التجارة العالمية (A/HRC/10/5/Add.2)، ربّما شكّل هذا الأمر حلاً مناسباً طالما ظلت أسعار السلع الغذائية الأساسية مستقرة أو تراجعت. غير أن هذا الأمر يشكل، في ظل ارتفاع الأسعار وتزايد تقلبها، تهديداً جديداً لحق مشتري الغذاء الصافي في الغذاء، ووصفة لعدم الاستقرار

الاجتماعي والسياسي. وعلاوة على ذلك، تمثل زيادة الاعتماد على الواردات الغذائية سبباً رئيسياً في "التحول التغذوي" في العالم النامي، الذي يقصد به المختصون في التغذية التحول إلى أغذية مجهزة غنية بالملح والسكر والدهون المشبّعة – وهي أغذية صالحة لفترة طويلة وجذابة لسكان المدن والشباب، لكنها كثيراً ما تكون غير مغذية وغير صحية[١٧].

ثالثاً- نوعية النتائج المتوقعة من النظم الغذائية

١٣- يوجد اتفاق عام بشأن التشخيص الموجز أعلاه. وفي الواقع، يبيّن هذا التشخيص بالتحديد الجهود الرئيسية المبذولة منذ عام ٢٠٠٨ في سبيل الاستثمار مجدداً في القطاع الزراعي في البلدان ذات الدخل المنخفض، والقيام بذلك على نحو أكثر استدامة، ومراعاة مسألة التغذية في السياسات الزراعية. وتشمل هذه الجهود اعتماد زيادات كبيرة في الميزانيات العامة المخصصة للزراعة، وهي الزيادات التي يشجعها مثلاً البرنامج الشامل لتنمية الزراعة في أفريقيا في إطار الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا؛ والقيام، من خلال قنوات ثنائية ومتعددة الأطراف، باعتماد زيادات في حصة ميزانيات التعاون الإنمائي المخصصة للزراعة؛ واتخاذ مبادرات من قبيل مبادرة الارتقاء بمستوى التغذية؛ وتجديد اهتمام القطاع الخاص بالاستثمار الزراعي. ومع ذلك، بينما تتفق الجهات الحكومية وغير الحكومية على ضرورة إجراء إصلاحات، تتواصل الاختلافات بشأن سبل المضي قدما في هذا الصدد.

١٤- ويرى الكثيرون أن تحسين الإنتاجية في الزراعة ضروري للتصدي للجوع ونقص التغذية. ولا يزال هذا النهج مؤثراً اليوم كما كان في الستينيات، ويعزى ذلك جزئياً إلى تزايد الطلب على الإنتاج الزراعي (للاستخدامات الغذائية وغير الغذائية)، وتوقع تسجيل زيادات أخرى نتيجة نمو السكان وارتفاع الدخول وتغيّر النمط الغذائي المرتبط بالتمدّن. وهكذا، فإنه وفقاً لتقديرات منظمة الأغذية والزراعة في عام ٢٠٠٩ ينبغي زيادة الإنتاج الزراعي العالمي بنسبة ٧٠ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠ مقارنة بمستويات الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧، مع الأخذ بعين الاعتبار أن نمو الناتج المحلي الإجمالي سيبلغ متوسطه ٢,٤ في المائة في السنة بين عامي ٢٠٣٠ و٢٠٥٠ والتسليم بأن حوالي ٢٩٠ مليون شخص سيظلون يعانون من نقص التغذية بحلول عام ٢٠٥٠. وأشير إلى هذه التقديرات على نطاق واسع لتبرير الاستثمار في الحلول القائمة على التكنولوجيا من أجل الاستجابة لتحدّ يقدم على أنه كمّي بالأساس.

١٥- وبالنظر إلى المخاطر التي تواجهها النظم الغذائية، ولا سيما تلك المرتبطة بتغير المناخ وتردي التربة، وبالنظر إلى إمكانية أن يرفع تحسّن الإنتاجية دخول منتجي الأغذية الصغار، لا بد من الاستثمار في تحسين الإنتاجية. غير أن التركيز الضيق على تحسين الإنتاجية قد

(١٧) A/HRC/10/5/Add.2 (mission to WTO), para. 32; A/HRC/19/59/Add.1 (mission to China), paras. 20 and 21; A/HRC/19/59/Add.2 (mission to Mexico), para. 50; A/HRC/19/59, paras. 32–35.

يفضي إلى إغفال مجموعة واسعة من المتغيرات الأخرى التي ينبغي مراعاتها في عمليات الاستشراف[١٨]. وعلاوة على ذلك، لا يتعلق النقاش المعمق بما إذا كان ينبغي رفع الإنتاجية وإنما بطريقة تحقيق ذلك. ولن تكفي زيادة المحاصيل لرفع الإنتاجية. وأية وصفة لزيادة المحاصيل لا تراعي الحاجة إلى التحول إلى إنتاج واستهلاك مستدامين وإلى الحد من الفقر في الأرياف، لن تكون ناقصة فحسب؛ وإنما قد تترتب عليها آثار مدمرة تفضي إلى تفاقم الأزمة البيئية وتوسيع الفوارق بين مختلف فئات منتجي الأغذية.

ألف- الإنتاج المستدام

١٦- لا تتعرض النظم الغذائية لخطر كبير جراء تغير المناخ فحسب؛ وإنما تساهم، كما أشير إليه أعلاه، مساهمة كبيرة في انبعاثات غازات الدفيئة المتسببة في هذه التغيرات. وهذا واحد من الأسباب الرئيسية وراء الدعوة الملحة إلى التحول إلى أساليب إنتاج إيكولوجية زراعية (انظر A/HRC/16/49). فقد باتت الإيكولوجيا الزراعية، باعتبارها أحد سبل تحسين استدامة النظم الغذائية وقدرتها على التكيف، تحظى بدعم واسع ومتزايد داخل المجتمع العلمي[١٩]. ويتمثل هذا الدعم بالأساس في التقييم الدولي للمعارف والعلوم والتكنولوجيا الزراعية من أجل التنمية[٢٠] وتوصيات برنامج الأمم المتحدة للبيئة[٢١] وغيره من الوكالات الدولية[٢٢].

١٧- وتشير الإيكولوجيا الزراعية إلى مجموعة من تقنيات الهندسة الزراعية، تشمل المحاصيل البينية، وتدوير السماد الطبيعي والنفايات الغذائية إلى أسمدة، والحراجة الزراعية، وهي تقنيات تحد من استخدام المدخلات الخارجية وتضفي على الموارد أقصى حد من الفعالية. وهي تتوافق مع التحسن الجيني وتكمّله، كما قامت بذلك مراكز بحوث مجموعة CGIAR (المعروفة سابقاً باسم المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية) من خلال اعتماد التربية بمساعدة الواسمات الوراثية، وكما فعلته أجيال من المزارعين من خلال زراعة

---

(١٨) انظر، مثلاً، *Agrimonde: Scenarios and Challenges for Feeding the World in 2050*, (INRA (French National Institute for Agricultural Research) and CIRAD (French Agricultural Research Centre for International Development), 2009); and T. Wise and K. Sundell, *Rising to the Challenge*: *Changing Course to Feed the World in 2050* (ActionAid USA, 2013).

(١٩) A. Wezel and V. Soldat, "A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology", *International Journal of Agricultural Sustainability*, vol. 7, No. 1 (2009), pp. 3–18.

(٢٠) International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, "Summary for decision-makers of the global report" (April 2008), finding 7.

(٢١) United Nations Environment Programme, *The Environmental Food Crisis* (Nairobi, 2009).

(٢٢) FAO and Bioversity International, Sustainable agriculture and rural development policy brief 11, 2007.

النباتات الأصلية. وتوجد حجج بيئية قوية تؤيد الإيكولوجيا الزراعية. لكن الإيكولوجيا الزراعية تتيح أيضاً فوائد اجتماعية وصحية أخرى. وتساهم النظم الزراعية المختلفة في زيادة تنويع الأنماط الغذائية بالنسبة إلى المجتمعات التي تنتج غذاءها، ومن ثم في تحسين التغذية[٢٣]. ولأن الإيكولوجيا الزراعية تحد من تكلفة الزراعة من خلال خفض استخدام المدخلات الباهظة الثمن إلى أقصى حد، فإنها تحسن سبل رزق الأسر المعيشية الزراعية، ولا سيما أشدها فقراً. وتدعم الإيكولوجيا الزراعية التنمية الريفية لأنها كثيفة من حيث المعارف وعموماً أكثر كثافة من حيث العمالة، وتخلق فرص العمل في المناطق الريفية. ومن الأيسر تطبيق تقنيات الإيكولوجيا الزراعية على المزارع الصغيرة إلا أنه يمكن نشرها على نطاق واسع، وينبغي أيضاً الاستلهام بها في الإصلاحات المتعلقة بطريقة عمل الوحدات الإنتاجية الكبرى.

باء- الاستهلاك المستدام

١٨- ينبغي إيلاء المسائل المتصلة بالطلب المزيد من الاهتمام. وتنشأ في هذا الصدد ثلاث أولويات على الخصوص. وتتمثل الأولوية الأولى في التخفيف من الآثار السلبية لإنتاج الماشية الصناعي من خلال كبح الطلب على اللحوم إذا بلغ استهلاكها بالفعل مستويات تفوق ما يكفي لتلبية الاحتياجات الغذائية. ويمكن النظر في مجموعة من الخيارات. وهي تشمل إعادة النظر في الرسوم والإعانات من أجل ثني المنتجين عن استخدام أكثر أساليب الإنتاج تلويثاً وتشجيع التحول من الحيوانات المجترة إلى الدواجن بغية إضفاء المزيد من الفعالية على تحويل الحبوب إلى بروتين اللحوم؛ أو الحدّ من انبعاثات الميثان الناجمة عن التخمر المعوي من خلال زيادة مستوى النّشاء أو الكربوهيدرات السريعة التخمر في علف الحيوانات، وهو ما يحدّ من ارتفاع كميات الهيدروجين بقدر مفرط وما ينتج عن ذلك من الميثان؛ أو تحسين إدارة السماد الطبيعي وإدارة الأراضي. لكن جلّ الدراسات تقرّ بأن حل المشاكل البيئية المرتبطة بتربية الماشية يقتضي الحد من الطلب على المنتجات الحيوانية[٢٤].

١٩- وتتمثل أولوية ثانية في الحد من الطلب على أنواع الوقود الأحيائي السائل في قطاع النقل في البلدان ذات الدخل المرتفع. ولقد أفضى الترخيص باستهلاك الوقود الأحيائي بنسب معينة في وقود النقل في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي، ودعم إنتاج الوقود الأحيائي من خلال تقديم إعانات، إلى زيادة كبيرة جدا في الطلب على السلع الزراعية خلال

(٢٣) F.A.J. DeClerck and others, "Ecological approaches to human nutrition", *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 32, supplement 1 (2011), pp. 41S–50S.

(٢٤) R.C. Ilea, "Intensive livestock farming: Global trends, increased environmental concerns, and ethical solutions", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 22 (2009), p. 153.

السنوات العشر الماضية[٢٥]. وشكّل هذا الأمر سبباً رئيسياً في تقلب أسعار الأسواق الزراعية وأحد أبرز أسباب أزمة أسعار الأغذية العالمية لعام ٢٠٠٨[٢٦]، ويعزى ذلك جزئياً إلى هذه السياسات التي تعزّز الصلات بين الغذاء وأسواق الطاقة: فتحويل المحاصيل إلى الإيثانول أو الديزل الحيوي يمثل فرصة اقتصادية، لا سيما عندما تكون أسعار النفط مرتفعة، وهذا بدوره يؤثر بالفعل في أسعار الأغذية. وزادت الدعوة إلى استخدام الوقود الأحيائي أيضاً من شدة الضغط على الموارد الطبيعية، لأن إنتاج محاصيل الطاقة يتنافس على الأراضي والمياه مع الاستخدامات الأخرى، بما فيها إنتاج الغذاء والعلف والألياف، والحفاظ على البيئة، وحبس الكربون، ومشاريع التمدن أو المشاريع الصناعية (A/65/281). وأوحت الدراسات الاستشرافية بأنه في حال تنفيذ هذه الرخص قد تصبح أسعار الحبوب وغيره من المحاصيل أعلى بنسبة ٣٥ في المائة بحلول عام ٢٠٣٠ مقارنة بأسعارها ضمن سيناريو مرجعي استقرّ فيه استهلاك الوقود الأحيائي عند مستويات عام ٢٠٠٨، وهو ما يُعرّض حوالي ١٣٦ مليون شخص إضافي لخطر الجوع[٢٧].

٢٠- ويمكن أن تُحسّن الطاقة الزراعية الوصول إلى الطاقة النظيفة في العديد من البلدان النامية وأن تحد من اعتماد هذه البلدان على طاقة الوقود الأحفوري. ويمكن أن تحسّن دخول المزارعين الصغار في ظروف معينة. غير أن الزيادة السريعة في الطلب على الوقود الزراعي السائل في مجال النقل في البلدان الغنية تفضي إلى ارتفاع أسعار الغذاء وإلى المضاربة بشأن الأراضي الزراعية، وتشجع الاستيلاء على الأراضي على نطاق واسع. ولهذا السبب، دعا المقرر الخاص إلى التخلي عن رخص استهلاك الوقود الأحيائي وإنتاجه وإلى تحسين التعاون الدولي في هذا المجال، للتخفيف من آثار ارتفاع مستويات إنتاج الوقود الزراعي على أسعار المواد الغذائية (A/HRC/12/31، الفقرات ٢٣-٢٥). وفي عام ٢٠١٣، كرّر هذه الدعوة فريق الخبراء رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية الذي يقدم المشورة للجنة المعنية بالأمن الغذائي العالمي[٢٨].

٢١- وتتمثل أولوية ثالثة في اتخاذ تدابير مهمة لتحسين فعالية النظم الغذائية من خلال الحد من الخسائر والهدر. ووفقاً لتقديرات إحدى الدراسات المنجزة في عام ٢٠١١ يُخسر

---

(٢٥) D. Zilberman and others, "The impact of biofuels on commodity food prices: assessment of findings", *American Journal of Agricultural Economics* (2012), pp. 1–7. doi: 10.1093/ajae/aas037.

(٢٦) R. Naylor and W. Falcon, "Food security in an era of economic volatility", *Population and Development Review*, vol. 36 (2010), pp. 693–723.

(٢٧) G. Fischer, "How can climate change and the development of bioenergy alter the long-term outlook for food and agriculture?", *Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050* (FAO, 2011), pp. 129 and 133–135.

(٢٨) High-level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, "Biofuels and food security", HLPE report No. 5 (June 2013).

أو يُهدر ١,٣ مليار طن من الغذاء المنتج للاستهلاك البشري – أي حوالي ثلث إجمالي الإنتاج[٢٩]. وفي البلدان ذات الدخل المنخفض، تنجم الخسائر بالأساس عن وجود نقص في مرافق التخزين والتعليب والمعالجة، وضعف صلة المزارعين بالأسواق، وهو ما يتسبب في خسائر اقتصادية لمنتجي الأغذية. وفي المقابل، يبلغ هدر الغذاء لكل فرد نسبة أعلى في البلدان الغنية منه في البلدان النامية: ففي الوقت الذي يهدر مستهلك من أفريقيا جنوب الصحراء أو جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا من ٦ كيلوغرامات إلى ١١ كيلوغراماً سنوياً، يهدر مستهلك من أوروبا وأمريكا الشمالية ما بين ٩٥ و١١٥ كيلوغراماً سنوياً.

٢٢- وتفضي أوجه انعدام الكفاءة هذه إلى ضغط إنتاج الغذاء على الموارد الطبيعية بقدر أكبر بكثير ممّا كان سيحدث في ظروف أخرى[٣٠]. ويمكن التصدي لهذا الأمر من خلال تدابير شتى. وهي تشمل تحسين مرافق التخزين والتسويق، لا سيما في البلدان النامية؛ ومساعدة المزارعين على تنظيم أنفسهم على نحو يحول دون تحقيق فائض صاف منهجي في الإنتاج، بطرق منها مثلا تعويض خسائر البعض بفائض إنتاج البعض الآخر؛ وتحسين فرص حصول المزارعين على الائتمانات للحد من الحاجة إلى اللجوء إلى الحصاد المبكر من أجل سد الاحتياجات الغذائية أو الحصول على نقد؛ وتجنّب الاعتماد على معايير عالية بشأن "نوعية المظهر" الذي يفضي إلى رفض المنتجات الطازجة إذا كانت لا تستوفي الجودة المطلوبة فيما يتعلق بالشكل أو الحجم أو اللون؛ وتطوير التسويق المباشر بين المزارع والمستهلك.

٢٣- ولهذه المسائل – أي إنتاج الماشية الصناعي، والوقود الأحيائي السائل لوسائل النقل، والنفايات خصائص مشتركة معينة، رغم ما يبدو من عدم ارتباط إحداها بالأخرى. وكما أبرزه المقرر الخاص أيضاً فيما يتعلق باستغلال أرصدة الأسماك (A/67/268، الفقرات ٢١-٢٣ و٢٩-٣٢؛ وA/HRC/19/59/Add.4 (مدغشقر)، الفقرات ٣٨-٤٣)، تطرح هذه الأرصدة على المجتمع الدولي تحديات خاصة ناشئة عن الأسواق المعولمة التي تربط بين شعوب ذات قدرة شرائية متفاوتة إلى حد كبير، في سياق موارد متناهية. ويمكن تخصيص مساحات واسعة من الأراضي الزراعية لإنتاج ما يكفي من الغذاء لتلبية استهلاك اللحوم المفرط في المجتمعات الميسورة أو لتزويد سياراتها بالوقود، والسبب في ذلك هو أن المستهلكين في البلدان الثرية يمكنهم التحكم في الموارد التي تسمح باستدامة أنماط حياتهم بلا مشاكل. وبالمثل، ترتبط الكميات الضخمة من نفايات تجارة التجزئة والاستهلاك الفردي في البلدان الثرية بانخفاض نسبة ميزانية الأسر المنفقة على الغذاء نتيجة لارتفاع الدخل، ويبرز هذا الأمر حدود الحجة القائلة إن توسع التجارة في السلع الأساسية الزراعية يفضي إلى مكاسب من حيث الفعالية إذ يشجع تقسيم العمل وفقاً للميزة النسبية: ففي الواقع، أدى توسع التجارة أيضاً إلى السماح

---

(٢٩) J. Gustavsson and others, *Global Food Losses and Food Waste: Extent, Causes and Prevention* (FAO, 2011).

(٣٠) FAO, *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources* (2013).

لأذواق أغنى أنحاء العالم الميالة إلى الترف بالتنافس مع تلبية الاحتياجات الأساسية للفقراء[٣١]. وينتهي الأمر إلى منافسة مثيرة لقلق بالغ على الموارد الطبيعة اللازمة لإنتاج الغذاء، ولا سيما الأراضي. وفي حين أن الرؤية المالتوسية البحتة للأرض على أنها مورد متناه تفرط في تبسيط مسألة المنافسة على الموارد النادرة لأن من الممكن زيادة إنتاجية الأراضي إلى حد ما ومن الممكن إدخال بعض الأراضي في نطاق الإنتاج، فإن البحوث الحديثة سلطت الضوء على التكاليف الاجتماعية والإيكولوجية الضخمة المقترنة بذلك. وإذا ما أخذت هذه الموازنات في الحسبان، تبين هذه البحوث أن الأراضي الزراعية المتاحة للتوسيع مستقبلاً أقل بكثير مما كان مفترضاً بشكل تقليدي في معظم السيناريوهات[٣٢].

جيم- الحد من الفقر

٢٤- أخيراً، ينبغي أن تتصدى السياسات الغذائية والزراعية لمسائل التوزيع التي تؤدي إلى جعل جماعات كبيرة من سكان الأرياف في البلدان النامية فقيرة إلى درجة تحول دون تلبية احتياجاتها الأساسية. ويمثل منتجو الأغذية الصغار وفقراء الأرياف من غير أصحاب الأراضي، بمن فيهم عمال زراعيون كثر يسدون رمقهم بشق النفس من عملهم في مزارع كبيرة، أغلبية من يعيشون في فقر مدقع. غير أن ما حدث في الماضي من تشجيع للزراعة التصديرية، التي غالباً ما تقوم على استغلال قوة عاملة ضعيفة عموماً، كان على حساب المزارع الأسرية التي تنتج المحاصيل الغذائية للاستغلال المحلي. وأسفر ذلك عن حالة تناقض غدا فيها الكثير من البلدان ذات الدخل المنخفض رغم تركيز اقتصاداتها المألوف على الزراعة وعلى تصدير المواد الأساسية الخام، معتمدة بقدر كبير على واردات الأغذية، التي تكملها المعونة الغذائية أحياناً، لأنها أهملت الاستثمار في الإنتاج المحلي وتجهيز الأغذية لإطعام مجتمعاتها (A/HRC/9/23، المرفق الأول، الفقرة ٥). كما أدّى هذا الوضع إلى زيادة فقر الأرياف ونمو الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية، وإلى عجز الحكومات عن الانتقال إلى اقتصاد أكثر تنوعاً: فبينما يقتضي هذا التنوع توافر بنية أساسية ملائمة، وقوة عاملة مؤهلة، وسوق استهلاك تسمح لمنتجي السلع المصنعة أو مقدمي الخدمات بتحقيق وفورات في الحجم، لا يمكن بلوغ شيء من ذلك عندما يكون أكثر من نصف السكان محكومين بأقصى درجات الحرمان. وهكذا، فإن نقص الدعم المقدم إلى المزارعين الصغار لم يضعف إنتاجهم

(٣١) E. Lambin and P. Meyfroidt, "Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 108, No. 9 (March 2011), pp. 3465–3472.

(٣٢) E. Lambin and others, "Estimating the world's potentially available cropland using a bottom-up approach", *Global Environmental Change*, vol. 23, No. 5 (October 2013), pp. 892–901. Available from http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.005; E. Lambin, "Global land availability: Malthus versus Ricardo", *Global Food Security*, vol. 1, No. 2 (December 2012), pp. 83–87.

الخاص كسبيل إلى الحصول على الغذاء فحسب، بل كانت له أيضاً آثار بالغة على القنـــاتين الأخريين اللتين يمكن من خلالهما إعمال الحق في الغذاء، إذ قلّص فرص العمل في قطـــاعي الصناعة والخدمات، ما جعل الحكومات عاجزة عن تمويل مخططات الحماية الاجتماعية.

٢٥- لذا فإن تحسين الدعم المقدم إلى المزارعين الصغار أمر أساسي لتحقيق الأمن الغذائي المحلي. وقد بحث المقرر الخاص أدوات مختلفة لبلوغ هذا الهدف. وتكمن في صميم مقترحاته مسألة كيفية ضمان الاحترام الحقيقي لحرية اختيار منتجي الغذاء الصغار. ويـــستدعي هـــذا الأمر تنفيذ برنامجي إصلاح متوازيين.

٢٦- فمن جهة، يجب إعادة تصميم النظم الغذائية بحيث تغدو أكثر شمولا لمنتجي الغـــذاء الصغار، الذين واجهوا بصفة عامة حالة حرمان في الماضي، نتيجة لسلاسل غذاء غير منصفة ولتكنولوجيات زراعية لم تأخذ في الحسبان احتياجاتهم الخاصة. ومن هذا المنطلق، بيّن المقرر الخاص أهمية التصدي لانعدام توازن القوة في سلاسل الغذاء، وذلك تحديدا بتنظـــيم قـــدرة المشتري في الحالات التي يمكن أن تكون فيها أوضاع الهيمنة مصدر استغلال: وقد أغفل هذا البُعد بالكامل في الإصلاحات المقترحة منذ عام ٢٠٠٨ (A/HRC/9/23، الفقرات مـــن ٣٥ إلى ٣٨؛ وA/HRC/13/33). وقد سعى أيضاً إلى تحديد الشروط التي يمكن بموجبها أن تكون الزراعة التعاقدية – المعتمدة على اتفاقات طويلة الأجل بين المنتجين الزراعيين والمـــشترين – مفيدة للمزارعين الصغار، إذ اقترح نماذج تجارية متنوعة يمكن تطبيقها على نحو مفيد لـــدعم إدماج منتجي الأغذية الصغار في النظم الغذائية (A/66/262)، ملاحظاً أهمية دعم منظمـــات المزارعين. وقد دعا إلى إصلاح نظام حقوق الملكية الفكرية المتعلقة بالأنواع النباتيـــة الـــذي يمكن أن يحول دون وصول أفقر المزارعين في البلدان ذات الدخل المـــنخفض إلى الأنـــواع المستولدة تجاريا (A/64/170).

٢٧- ومن جهة أخرى، يجب الاعتراف بحق منتجي الغذاء الصغار بألا يجبروا على دخـــول النظم الغذائية المهيمنة أو في ألا يزجّ بهم داخلها. واحترام وصولهم إلى الموارد الإنتاجية عامل حاسم في هذا الصدد. وقد أعدّ المقرر الخاص تقريراً تناول فيه بالخصوص مسألة الوصول إلى الأراضي باعتبارها عنصراً من الحق في الغذاء، مشيرا إلى المخاطر المقترنة بالضغوط التجاريـــة المتزايدة على الأراضي ومقترِحا اعتماد قوانين لمنع الإجـــلاء القـــسري وقـــوانين للحيـــازة (A/65/281؛ انظر أيضاً A/HRC/9/23؛ الفقرات ٢٠-٢٢). واقترح أيضاً اعتماد مبادئ دنيا وتدابير لمعالجة التحدي المتصل بحقوق الإنسان في سياق عمليات الشراء أو الاستئجار الكبرى للأراضي (A/HRC/13/33/Add.2). وأشار إلى أن تشجيع الإيكولوجيا الزراعية، التي ســـبق ذكرها أعلاه، يمكن أن يكون ذا أهمية خاصة بالنسبة إلى المـــزارعين المفتقـــرين إلى المـــال والعاملين في أصعب البيئات والعاجزين أو الراغبين عن دخول أشكال زراعة ذات رأسمـــال أكبر. وقد شدد أيضاً على ضرورة دعم نظم البذور المتاحة للمـــزارعين، المهـــددة بتركيـــز السياسات العامة شبه الحصري على الأنواع النباتية عالية الإنتاجية، التي وإن اتسمت بـــأداء

جيد في الظروف السليمة، ربما اقترنت بتكلفة أعلى وكانت أقل ملاءمة في بيئات إيكولوجية زراعية محددة (A/64/170). وشملت دراسته صيادي الأسماك الحرفيين، وأعرب فيها عن أمله في أن تفضي المبادئ التوجيهية الدولية لتأمين المصائد الصغيرة المستدامة، وهي مبادئ من المقرر التفاوض بشأنها في إطار لجنة منظمة الأغذية والزراعة المعنية بمصائد الأسماك في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤، إلى تحسين حماية الصيادين الحرفيين من مختلف المخاطر التي حددها (A/67/268).

٢٨- ويوجد تداخل قوي بين التوصيات المقدمة في هذه التقارير المتنوعة وإعلان حقوق المزارعين - النساء منهم والرجال، الذي اعتمدته في عام ٢٠٠٨، الشبكة الدولية لمنظمات المزارعين "Via Campesina"، وهو إعلان أوردته اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان في ملحق دراستها الختامية المقدمة في عام ٢٠١٢ بشأن تعزيز حقوق المزارعين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية (A/HRC/19/75). ويشكل هذا الإعلان حاليا أساس المناقشات التي انطلقت في ١٥ تموز/يوليه ٢٠١٣ داخل الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية الذي كلّفه مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٩/٢١ بالتفاوض بشأن إعلان للأمم المتحدة يتعلق بحقوق المزارعين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية. ويؤيد المقرر الخاص هذه العملية بقوة. فقد سبق وأن أشار، في تقريره الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، إلى أن المزارعين يشكلون فئة ضعيفة بصفة خاصة، بسبب زيادة التنافس على الموارد التي يعتمدون عليها، وضغوط الزراعة الصناعية، وضعف قدرتهم على تنظيم أنفسهم ومن ثم إسماع صوتهم في العملية السياسية (A/HRC/9/23، الفقرة ١٧). ويمكن أن يكون الإعلان قيد الإعداد أداة مهمة لتحسين حمايتهم ولزيادة إبراز ما يواجهونه من مخاطر محددة.

دال- نموذج جديد

٢٩- اختصاراً، لقد دخلنا قرناً جديداً، والمسائل التي نواجهها اليوم مختلفة عن تلك التي كانت مطروحة قبل ٥٠ عاماً، ويجب تصميم نموذج جديد يركز على الرفاه والمرونة والاستدامة ليحل محل النموذج المركز على الإنتاجية ومن ثم تحسين دعم إعمال الحق في الغذاء الكافي إعمالاً كاملاً. والمعادلة معقدة لكن حلها ممكن.

٣٠- وبداية، يمكن أن تجمع أنواع معينة من التنمية الزراعية بين زيادة الإنتاج والحرص على الاستدامة واعتماد تدابير قوية للتصدي لأنماط الاستهلاك غير المستدامة والتأثير بقوة في الحد من الفقر. وباستطاعة الحكومات تحقيق ذلك عن طريق إمداد منتجي الغذاء الصغار بدعم قوي يقوم على تقديم خدمات عامة تتعلق بالتدريب والتخزين والارتباط بالأسواق، وعلى نشر أساليب إنتاج زراعي إيكولوجية. وإضافة إلى ذلك، ينبغي اتخاذ تدابير لتطوير الأسواق المحلية ومرافق التجهيز الغذائي المحلية، بالاقتران مع سياسات تجارية تدعم تلك الجهود وتقلص في الآن ذاته التنافس بين أذواق البعض الميالة إلى الترف واحتياجات الآخرين الأساسية.

٣١- وثانياً، يمكن لأشكال زراعية مختلفة أن تتعايش وأن تضطلع كل منها بوظيفة مختلفة، تماماً مثلما يجب الجمع بين نظم غذائية متعددة لتحسين المرونة عن طريق تعزيز التنوع. ويبين مثال البرازيل أنه يمكن دعم المزارع الأسرية حتى بالقرب من المنتجين الزراعيين الكبار ذوي القدرة التنافسية العالية وأن هذا التعايش يمكن أن يستمر، شريطة أن تدرك الحكومة الوظائف المختلفة التي تؤديها النماذج الزراعية المختلفة وأن تعتمد نهجاً متوازناً حيالها (A/HRC/13/33/Add.6، الفقرتان ٤٣ و٤٤). غير أن هذا التعايش فشل في بلدان كثيرة، ومالت الكفة بصورة شبه تامة لصالح قطاع الزراعة الواسعة النطاق والموجهة نحو التصدير. والدرس المستخلص هو أن الانتقال إلى سياسات زراعية غذائية تدعم إعمال الحق في الغذاء يتطلب جهوداً سياسية كبيرة لإعادة تنظيم الدعم حول الأشكال الزراعية الإيكولوجية المعتمدة على يد عاملة كثيفة والرامية إلى الحد من الفقر.

رابعاً- ترابط الإصلاحات

٣٢- هناك ارتباط بين العقبات التي تواجهها البلدان المنخفضة الدخل في محاولة تحسين قدرتها على حماية حق سكانها في الغذاء، والحاجة إلى إصلاح في البلدان المتوسطة والمرتفعة الدخل. ومع أن عدداً من الأسباب يفسر عدم الاستثمار في إنتاج الأغذية لتلبية الاحتياجات المحلية - بما في ذلك على وجه الخصوص عبء الديون الخارجية (وهو ما يدفع البلدان إلى التركيز على المحاصيل النقدية للصادرات) وضعف مساءلة الحكومات في غالب الأحيان أمام فقراء الأرياف (A/HRC/9/23، الفقرة ١٧) - فإن الإدمان على استيراد الأغذية الزهيدة الثمن ناجم أيضاً عن الإفراط الشديد في الإنتاج في البلدان المصدرة الأفضل حالاً، وهو ما يحفزه الدعم الذي يذهب إلى أكبر المنتجين الزراعيين في تلك البلدان، والذي يضمن وصول صناعة تجهيز الأغذية إلى مدخلات زهيدة الثمن. ويسهل ذلك نموُّ التجارة والاستثمار الدوليين وما يقابله من زيادة دور الشركات الزراعية الكبيرة في النظم الغذائية.

٣٣- وهذا هو ترابط الإصلاحات. وبالرغم من أن إعادة بناء النظم الغذائية المحلية في البلدان النامية أمر حيوي لتوسيع فرص صغار منتجي الأغذية، وفي الوقت نفسه لتحسين إمكانية الوصول إلى الأغذية الطازجة والمغذية للجميع، فإنها تتوقف أساساً على إصلاح النظم الغذائية في البلدان الغنية. بيد أن هذا الإصلاح يواجه عقبات كبيرة. فقد تطورت شتى عناصر النظم الغذائية بصورة مشتركة على مدى السنوات، إذ شكلها النموذج الإنتاجوي الذي هيمن على تصميم السياسات الغذائية والزراعية على مدى عقود. ولقد أصبح قطاع الزراعة يعتمد اعتماداً كبيراً على الإعانات الزراعية التي أعطت الأفضلية لإنتاج السلع الموجهة للماشية أو للصناعات الغذائية - الذرة وفول الصويا والقمح، على وجه الخصوص - بدلاً من الأغذية، وانتهى بها الأمر إلى الاعتماد على تدني أسعار الوقود في نمط إنتاجها العالي المَكْننة والكثيف المدخلات، ليحل محل معرفة المزارعين. وحتى دون أن تؤخذ في الاعتبار معونات دعم استهلاك المنتجين الزراعيين للوقود الأحفوري، فقد دعمت بلدان منظمة

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قطاع الزراعة لديها بمبلغ ٢٥٩ مليار دولار عام ٢٠١٢. وقد شجع هذا على توسع صناعة تجهيز الأغذية، بفضل توافر مدخلات زهيدة الثمن وتجهيز بنية تحتية – في شكل صوامع ومصانع التجهيز – شكلتها الصناعات الزراعية وشُكلت لأجلها. وانتهى الأمر بالشركات الزراعية الكبرى إلى الهيمنة على الأسواق المعولمة بشكل متزايد بفضل قدرتها على تحقيق وفورات الحجم وبسبب شتى آثار الشبكة. وتم، في هذه العملية، تهميش صغار منتجي الأغذية لأنهم أقل قدرة على المنافسة في ظل ظروف السوق السائدة، وإن كان يمكن أن تكون إنتاجيتهم لكل هكتار من الأراضي عالية وكان يمكن أن يستخدموا الموارد بكفاءة عالية لو قدم لهم الدعم الكافي[٣٣]. فموقع الشركات الزراعية الكبرى أصبح من الهيمنة بحيث أن هؤلاء الفاعلين قد اكتسبوا، في الواقع، سلطة النقض في النظام السياسي. وأخيراً، قد تغيرت عادات المستهلكين أنفسهم: إذ زاد في البلدان المرتفعة الدخل استهلاك الأغذية العالية التجهيز والكثيفة الطاقة (وإن كانت فقيرة في المغذيات) بصورة سنوية، وأصبح جزءاً مقبولاً لا جدال فيه من الحياة الحديثة.

٣٤- وكما ذكر أعلاه، جاءت هذه التطورات بتكلفة بيئية عالية. ونظراً للروابط بين الزراعة والنظم الغذائية والصحة، فإنها تفرض بدورها عبئاً كبيراً على أنظمة الرعاية الصحية. وقد أدت في النهاية إلى هجرة سكان المناطق الريفية. ولكن بما أن هذه المكونات المختلفة للنظم الغذائية التي تشكلت خلال نصف القرن الماضي قد عزز بعضها بعضاً، فقد أصبحت عوامل انسداد تحول على ما يبدو دون أي إمكانيات حقيقية للتغيير.

خامساً- الطريق إلى الأمام

٣٥- مع ذلك، يؤمن المقرر الخاص بأنه يمكن تحقيق التغيير. وينبغي مباشرة إجراءات على ثلاثة مستويات لدمقرطة سياسات الأمن الغذائي، وبالتالي تخفيف الانسدادات القائمة والسماح لهذه السياسات بصياغة النموذج الجديد الذي يدعو إليه. فعلى المستوى المحلي، مفتاح التحول هو إعادة بناء النظم الغذائية المحلية، وبالتالي جعل النظم الغذائية لا مركزية وأكثر مرونة، ولكن أيضاً خلق روابط بين المدن ومناطقها الريفية الداخلية، لصالح المنتجين والمستهلكين المحليين كليهما. وعلى المستوى الوطني، إضافة إلى دعم الابتكارات المدفوعة محلياً، ينبغي تنفيذ استراتيجيات متعددة القطاعات. وينبغي لهذه الاستراتيجيات أن تطلق عملية تسمح بإحراز تقدم نحو دعم إعادة الاستثمار في الإنتاج الغذائي المحلي، وتركز بصفة خاصة على صغار منتجي الأغذية في البلدان التي توجد فيها نسبة كبيرة من الفقراء؛ ونحو

(٣٣) C. Carletto, S. Savastano and A. Zezza, "Fact or artefact: The impact of measurement errors on the farm size–productivity relationship", Policy Research Working Paper 5908, World Bank (December 2011).

تنويع الاقتصاد، من أجل خلق فرص للأنشطة المدرة للدخل؛ ونحو إقامة نظم دائمة للحماية الاجتماعية، لضمان إمكانية حصول جميع الأفراد على الطعام المغذي في جميع الأوقات، حتى وإن لم تكن لديهم إمكانية للحصول لا على الموارد الإنتاجية ولا على عمل. وعلى الصعيد الدولي، ينبغي تحقيق قدر أكبر من التنسيق بين الإجراءات التي شرع فيها على الصعد المتعددة الأطراف والإقليمي والوطني، وذلك بهدف خلق بيئة دولية مواتية تكافئ وتدعم الجهود المحلية الهادفة إلى إعمال الحق في الغذاء بدل أن تعرقلها. وفي كل هذه المستويات، للحق في غذاء كاف دور رئيسي في توجيه جهود جميع الجهات الفاعلة، وفي ضمان مشاركة المتعرضين للجوع وسوء التغذية، وفي وضع آليات مناسبة للمساءلة.

ألف- إعادة بناء النظم الغذائية المحلية

٣٦- أدى تحديث سلاسل التموين بالأغذية، إلى جانب تنفيذ سياسات زراعية تركز على إنتاج السلع أكثر من تركيزها على إنتاج الأغذية، إلى تهميش النظم الغذائية المحلية خلال السنوات الأخيرة (A/HRC/13/33، الفقرات ٦-٩). ويجب عكس هذا الاتجاه. فيجب أن يوفر لصغار منتجي المواد الغذائية قدر أكبر من الفرص للبيع في الأسواق المحلية، التي يستطيعون تموينها بسهولة أكبر دون أن يكونوا مضطرين إلى الاعتماد على كبار المشترين. وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون لأفقر المستهلكين الذين كثيراً ما يعتمدون في الوقت الراهن على كبار تجار التجزئة أو محلات الوجبات السريعة لإطعام أنفسهم، إمكانية لشراء مواد غذائية طازجة ومغذية، وبالتالي أفضل للصحة. ومن هؤلاء فقراء المناطق الحضرية، لكنهم يشملون في البلدان النامية كذلك العديد من صغار المزارعين، وهم مشترون صافون للغذاء في كثير من الأحيان ويجمعون أنشطة أخرى إلى دورهم كمنتجي أغذية[٣٤]. ويمكن إعادة بناء النظم الغذائية المحلية من خلال الاستثمارات الملائمة في البنية التحتية، ومرافق التغليف والتجهيز، وقنوات التوزيع، ومن خلال السماح لأصحاب الحيازات الصغيرة بتنظيم أنفسهم بطرق تحقق وفورات الحجم وتسمح لهم بالتحرك نحو أنشطة ذات قيمة أعلى في سلسلة التموين بالأغذية. ومن شأن هذا دعم التنمية الريفية والحد من الفقر في المناطق الريفية وإبطاء الهجرة من الريف إلى المدينة.

٣٧- ومن شأن تعزيز النظم الغذائية المحلية أن يحسن أيضاً قدرة المدن على التأقلم. وبحلول عام ٢٠٥٠، عندما سيكون عدد سكان العالم قد بلغ ٩,٣ مليارات نسمة، سيكون حوالي ٦,٣ مليارات نسمة من هؤلاء، أي أكثر من اثنين من كل ثلاثة، يقيمون في مناطق

---

(٣٤) انظر World Bank, *World Development Report 2008: Agriculture for Development* (Washington, D.C., 2007), p. 109 (ويبين أن نسبة أصحاب الحيازات الصغيرة الذين يعتبرون مشترين صافين للغذاء أكبر من نسبة من هم باعة صافون في بلدان مثل دولة بوليفيا المتعددة القوميات (استناداً إلى بيانات عام ٢٠٠٢)، أو بنغلاديش (٢٠٠١)، أو إثيوبيا (٢٠٠٠)، أو فييت نام (١٩٩٨)، أو زامبيا (١٩٩٨)).

حضرية، بناء على المعدلات الحالية للهجرة من الريف إلى المدينة. وفي ظل سيناريو بقاء الأمور على ما هي عليه، يتوقع أن ينخفض سكان الأرياف عالمياً بعد عام ٢٠٢٠: إذ سيكون عددهم أقل بمقدار ٣٠٠ مليون نسمة عام ٢٠٥٠ عما كان عليه عام ٢٠١٠[٣٥]. ونظراً إلى احتداد المنافسة بين تخصيص الأراضي للاستخدام الحضري أو للاستخدام الصناعي في المحيط الحضري وشبه الحضري وإلى أن ازدياد إمدادات الأغذية يخلق تحديات لوجستية لا مثيل لها لنظم توزيع الأغذية ونقلها، من الأهمية بمكان للمدن أن تجري تقييماً لما تعتمد عليه في غذائها، وأن تحدد نقاط الضعف ونقاط الضغط المحتملة، وأن تستحدث، حيثما أمكن، مجموعة متنوعة من القنوات التي يمكنها أن تشتري أغذيتها من خلالها[٣٦]. ولذلك ستلعب الزراعة الحضرية وشبه الحضرية، وكذا استحداث سلاسل غذائية قصيرة تربط المدن بمنابع غذائها المحلية، دوراً متزايد الأهمية.

٣٨- وقد ظهرت مجموعة واسعة من الابتكارات الاجتماعية في السنوات الأخيرة لدعم إعادة بناء النظم الغذائية المحلية، وفي المقام الأول عن طريق إعادة ربط المستهلكين في المناطق الحضرية بمنتجي الأغذية المحليين. وفي كندا، اطلع المقرر الخاص على عدد من المبادرات التي تسعى إلى دعم إعادة توطين النظم الغذائية (A/HRC/22/50/Add.1، الفقرات ١٧ و٢٦-٣٢). ففي مونتريال، على سبيل المثال، تشمل مبادرات الزراعة الحضرية برنامجاً للبستنة المجتمعية تديره المدينة وحدائق جماعية تديرها المنظمات المجتمعية، تتجاوز آثارهما تحسين الأمن الغذائي والتغذية، إذ يساهمان أيضاً في تحقيق الأهداف التعليمية والتمكينية[٣٧]. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، اعتمدت مقاطعة أونتاريو قانون الأغذية المحلية (القانون رقم ٣٦) المنشئ لصندوق غذائي محلي والذي يهدف إلى التوعية بالغذاء المحلي في المقاطعة وإمكانية الحصول عليه وطلبه، وكذا إلى دعم شراء مؤسسات القطاع العام للأغذية المحلية (المدارس والبلديات والمستشفيات ومطاعم الخدمة الذاتية). وفي غضون ذلك، تشمل الاستراتيجية الغذائية لتورونتو البرنامج الزراعي لتورونتو الذي يدعم الزراعة الحضرية، ويدعم مبادرة السوق المتحرك للغذاء الجيد الذي يخدم المجتمعات المحلية ذات الدخل المنخفض. وفي جنوب أفريقيا، أشار المقرر الخاص باهتمام إلى برامج الإيكولوجيا الزراعية للتسليم في مدينة ديربان/بلدية إيثكويني (A/HRC/19/59/Add.3، الفقرتان ٤٨ و٤٩). وفي البرازيل، أُعجب بإنجازات استراتيجية القضاء التام على الجوع التي أطلقت عام ٢٠٠٣

---

(٣٥) *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (United Nations publication, ESA/P/WP/224).

(٣٦) See "Food, agriculture and cities: Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world" (FAO, 2011).

(٣٧) E. Duchemin, F. Wegmuller and A.-M. Legault, "Urban agriculture: multi-dimensional tools for social development in poor neighbourhoods", *Field Actions Science Report*, vol. 1 (2008), pp. 43–50.

(A/HRC/13/33/Add.6، الفقرة ٣٣)[٣٨]. وعلى منوال بيلو هوريزونتي قبل عقد من الزمن، تشمل هذه الاستراتيجية مجموعة من البرامج التي تستند إلى الأرض وتسعى إلى دعم قدرة "الزراعة العائلية" على تغذية المدن: ومن بين الابتكارات الاعتراف المؤسسي بالزراعة العائلية وإنشاء وزارة مكرسة خصيصاً لتلبية احتياجاتها (وزارة التنمية الزراعية)، وبرنامج مطعم ذوي الدخل المنخفض، وبنوك الغذاء، والمطابخ المجتمعية، والصهاريج، وتحسين مرافق تخزين المواد الغذائية في المناطق الريفية، وكذلك تشجيع اقتصاد "التضامن الاجتماعي". وتعزز مسعى القضاء التام على الجوع أكثر عام ٢٠٠٨ مع الأخذ ببرنامج أراضي المواطَنة، وهو يركز على الأراضي الريفية الأقل نمواً ويشمل عنصر مشاركة اجتماعية قوياً. كما تعكف المكسيك على زيادة جهودها مع الحملة الوطنية لمكافحة الجوع التي تتضمن بعداً تشاركياً قوياً، كما وقف المقرر الخاص على ذلك بنفسه خلال زيارته إلى البلاد يومي ١٤ و١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣.

٣٩- ويعد الحق في الغذاء أمراً أساسياً لنجاح هذه الجهود الرامية إلى إعادة بناء النظم الغذائية المحلية. أولاً، هناك شرط أساسي لنجاح هذه الاستراتيجيات هو أن يتم تشجيع المشاركة على المستوى المحلي، وذلك من أجل تمكين جميع أصحاب المصلحة (بدءاً من المنتجين إلى المستهلكين النهائيين) من الوصول إلى تشخيص مشترك للتحسينات التي يمكن إدخالها من أجل إعادة بناء النظام الغذائي المحلي واقتراح بعض الابتكارات الاجتماعية. وستكون المبادرات المحلية المطعَّمة بمعلومات من المشاركة الاجتماعية أكثر استنارة، وبالتالي أكثر فعالية في تحقيق أهدافها، وستؤدي إلى استخدام الموارد بصورة أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة. ويمكن أن يكون إنشاء مجالس غذائية محلية مرتبطة رسمياً بالبلديات أحد السبل لتحقيق ذلك. وثانياً، يشكل الحق في الغذاء وسيلة لقياس مدى نجاح المبادرات التي أطلقت، ويسهل بالتالي رصدها. ويوفر تعريف الحق في الغذاء المشار إليه أعلاه مجموعة من المؤشرات لتحديد النجاح، بطرق تتفادى الخلط بينه وبين الحد من الفقر الناجم عن انخفاض الدخل أو زيادة المخرجات الزراعية. وثالثاً، وهذا حاسم، يضيف الحق في الغذاء بُعْد المساءلة: إذ ستكون للابتكارات الاجتماعية الرامية إلى تعبئة الموارد المحلية من أجل إعادة بناء النظم الغذائية باعتماد نهج يتجه من أسفل إلى أعلى آثارٌ دائمة إذا أفضت إلى التزامات يستطيع المستفيدون المطالبة بها – على سبيل المثال، الالتزامات المتعلقة بتوفير أنواع معينة من الدعم لمنتجي الأغذية المحليين أو لتوفير غذاء كاف للمجتمعات المحلية ذات الدخل المنخفض.

(٣٨) See J. Graziano da Silva, M. del Grossi and C. Galvão de França, eds., *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience* (2010).

باء- وضع استراتيجيات وطنية

٤٠- ما فتئ المقرر الخاص يشجع باستمرار اعتماد استراتيجيات وطنية لدعم الإعمال التدريجي للحق في غذاء كاف، وذلك تماشياً مع توصيات اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٢ بشأن الحق في غذاء كاف (الفقرة ٢١) ومع المبدأ التوجيهي ٣ من المبادئ التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال التدريجي للحق في غذاء كاف في سياق الأمن الغذائي الوطني. وكان مما شجَّعه التقدم الكبير المحرز في عدد من المناطق، وإن كان ذلك بوجه خاص في أمريكا اللاتينية وأفريقيا، نحو تنفيذ هذه التوصيات (A/68/288، الفقرات ٤٢-٤٦).

٤١- وهذه الاستراتيجيات عنصر أساسي لإدارة التحول نحو النظم الغذائية المستدامة التي يمكن أن تسهم في استئصال الجوع وسوء التغذية. وفي الواقع، مهما كانت المبادرات المحلية ابتكارية، فإنها لا يمكن أن تنجح و"تتوسع" من خلال تكرار التجارب الناجحة في أنحاء مناطق واسعة إلا إذا دعمتها، أو على الأقل لم تعرقلها، السياسات المعتمدة على الصعيد الوطني. وعلاوة على ذلك، تفسَّر النتائج التغذوية السيئة بمجموعة من العوامل، وتتطلب مكافحة الجوع وسوء التغذية مراعاة مجموعة كاملة من الأسباب المباشرة والكامنة والأساسية على مستويات الفرد والأسرة والمجتمع على التوالي: وهو ما يستدعي اتباع نهج متعدد القطاعات يشرك مجموعة كاملة من الوزارات المعنية. وأخيراً، بما أن النظم الغذائية تحتاج إلى إصلاح، فلا تكفي حماية الاستحقاقات القائمة أو الحفاظ على الوضع الراهن. وبدلاً من ذلك، يجب اعتماد استراتيجيات تحوّل لضمان الحصول على غذاء كاف للجميع بالعمل في الوقت نفسه على دعم قدرة صغار منتجي الأغذية على إنتاجها بطريقة مستدامة، وتحسين فرص العمل في جميع القطاعات، وتعزيز الحماية الاجتماعية.

٤٢- ولكي تنجح مثل هذه الاستراتيجيات، ثمة أهمية لترتيب دقيق لتسلسل الإجراءات، مما يتطلب تنسيقاً قوياً على نطاق القطاعات. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن يقترن دعم صغار منتجي الأغذية باستثمارات في الصناعات المحلية لتغليف المواد الغذائية وتجهيزها وفي تجارة المواد الغذائية بالتجزئة، وذلك من أجل زيادة ما يجنيه الاقتصاد المحلي من فوائد من نمو القطاع الزراعي وهي زيادة ممكنة. كما يجب أن يسير دعم صغار منتجي الأغذية جنباً إلى جنب مع استثمارات في قطاعي الصناعات التحويلية والخدمات من أجل توفير المواد الاستهلاكية، بما أن زيادة المداخيل في المناطق الريفية تنطوي على احتمال زيادة الطلب على السلع والخدمات المتداولة محلياً: ويقدَّر أن يكون هذا "الرابط الاستهلاكي" أكثر أهمية أربع إلى خمس مرات من رابط "الإنتاج" بين منتجي الأغذية وأنشطة معالجة المنتجات

الزراعية[٣٩]. ويكتسب التأثير المضاعف أهمية خاصة حيث يكون النمو الزراعي منتشراً على نطاق واسع عبر فئات كبيرة من السكان الفقراء جداً.

٤٣- والاستبدال التدريجي للسياسات التي تركز على انخفاض أسعار المواد الغذائية عن طريق توفير حماية اجتماعية قائمة على الحقوق، كوسيلة لضمان الحصول على غذاء كاف لأفقر فئات السكان، يبين مرة أخرى أهمية الترتيب الدقيق لتسلسل الإصلاحات. ففي الوقت الراهن، لا يزال ٧٥ إلى ٨٠ في المائة من سكان العالم يفتقرون إلى ضمان اجتماعي يقيهم آثار البطالة أو المرض أو العجز - ناهيك عن فشل المحاصيل أو ارتفاع تكاليف الغذاء[٤٠]. وهناك حالياً توافق آراء دولي يؤيد جعل الإعمال الكامل للحق في الضمان الاجتماعي إحدى الأولويات. وقد اعتمد مؤتمر العمل الدولي، في ١٢ حزيران/يونيه ٢٠١٢، التوصية رقم ٢٠٢ المتعلقة بالحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية، بأغلبية ٤٥٣ صوتاً وامتناع واحد عن التصويت. واعترفت مجموعة الـ ٢٠ في وقت لاحق بأهمية هذا الهدف[٤١]. وعلى المدى الطويل، لا بد وأن يؤدي إنشاء نظم حماية اجتماعية قوية متماشية مع هذه التوصية إلى توفير الحماية ليس فقط للأسر الفقيرة وإنما أيضاً للأسر المعرضة لخطر الوقوع بين براثن الفقر. وبالتالي، ستنصرف الحكومات عن تركيزها الحصري على الحفاظ على انخفاض أسعار المواد الغذائية؛ وهو تركيز غالباً ما أتى على حساب منتجي الأغذية، ولا سيما أقلهم تنافسية. وأظهرت التحويلات النقدية للأسر الفقيرة، مثل برنامج الفرص *(Oportunidades)* في المكسيك (A/HRC/19/59/Add.2، الفقرات ٢١-٢٧)، أو *بولسا فاميليا* في البرازيل (A/HRC/13/33/Add.6، الفقرة ٣٣)، أو منحة دعم الطفل في جنوب أفريقيا (A/HRC/19/59/Add.3، الفقرة ٣٩)، فعاليتها في الحد من فقر الأطفال، ومن الجوع. ولكن طالما بقيت هناك ثغرات في الحماية الاجتماعية، فسيبقى تضخم أسعار المواد الغذائية تهديداً خطيراً لحق الأسر ذات الدخل المنخفض في الغذاء. وهكذا، بالرغم من أن انخفاض أسعار المواد الغذائية قد لا يكون حلاً على المدى الطويل - بسبب التكلفة المالية لإعانات المزارعين وفي الآن نفسه بسبب احتمال أن تضر سياسة تركز على الحفاظ على انخفاض الأسعار في نهاية المطاف بمنتجي المواد الغذائية الأقل قدرة على المنافسة - فإنه يظل حيوياً على المدى القصير. وينبغي تعزيز نظم الحماية الاجتماعية في جميع البلدان، كما تنبغي مواءمة جدول

---

(٣٩) L. Christiaensen, L. Demery and J. Kuhl, "The (evolving) role of agriculture in poverty reduction – an empirical perspective", *Journal of Development Economics*, vol. 96, No. 2 (November 2011), pp. 239–254.

(٤٠) International Labour Organization, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Social Protection Floor Advisory Group* (Geneva, 2011), p. xxi.

(٤١) G-20 leaders' declaration, G-20 meeting in Los Cabos, Mexico, 18–19 June 2012, para. 22.

أعمال الحماية الاجتماعية وجدول الأعمال الزراعي أحدهما مع الآخر بصورة أفضل، وذلك من أجل نجاح عملية التحول التدريجي.

٤٤- وينبغي أن ينظر إلى الاستراتيجيات الوطنية القائمة على الحق في الغذاء على أنها عمليات تشاركية، يشارك في تصميمها جميع أصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم على وجه الخصوص الفئات الأكثر تعرضاً للجوع وسوء التغذية – المنتجون أصحاب الحيازات الصغيرة وصيادو الأسماك والرعاة والشعوب الأصلية وفقراء المناطق الحضرية والمهاجرون والعمال الزراعيون. وينبغي أن تقدم للهيئات المشتركة بين الوزارات التوصيات التي يمكن أن تدعم المبادرات المحلية التي تؤيد التحول إلى نظم غذائية مستدامة (A/68/288، الفقرات ٤٢-٤٦). وينبغي للاستراتيجيات أن تحدد أهدافاً خاصة وقابلة للقياس وقابلة للتحقيق وذات صلة ومحددة زمنياً. وتتطلب أبعادها القائمة على الحقوق أن تحدد مسؤولية كل فاعل عن كل إجراء بعينه، أن يكون التنفيذ مدعوماً برصد مستقل من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو ربما، وهذا أفضل، من مجالس الأمن الغذائي والتغذية. ولأن التمييز القائم على نوع الجنس يشكل انتهاكاً لحق النساء والفتيات في الغذاء، ينبغي أن يكون تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين، وكذا اعتماد نظم الحماية الاجتماعية التي تعمل على تحويل أدوار الجنسين، من أولويات هذه الاستراتيجيات. وعلاوة على ذلك، يساهم تعزيز دور المرأة في صنع القرار على جميع المستويات، بما في ذلك داخل الأسرة، في تحسين نتائج التغذية والصحة. ويجب دعم المرأة بصورة أفضل بصفتها جهة فاعلة اقتصادياً في النظم الغذائية (A/HRC/22/50)[٤٢].

جيم- تشكيل بيئة دولية تمكينية

٤٥- يتطلب الإعمال التدريجي للحق في الغذاء أيضاً تحسين إدارة الشؤون العالمية. وما فتئت لجنة الأمن الغذائي العالمي، منذ إصلاحها عام ٢٠٠٩، تقدم مساهمة رئيسية في جدول أعمال الأمن الغذائي العالمي. وشارك المقرر الخاص بفاعلية في هذه العملية بصفته عضواً في مجموعة "أصدقاء الرئيس" خلال مرحلة الإصلاح، ولاحقاً بصفته عضواً في الفريق الاستشاري للجنة الأمن الغذائي العالمي. وربما كان أحد نجاحات لجنة الأمن الغذائي العالمي الفورية أنها تجمع مثل هذه المجموعة الواسعة من أصحاب المصلحة – الحكومات بطبيعة الحال، ولكن أيضاً المجتمع المدني والوكالات الدولية والقطاع الخاص – الذين يقدمون، كل من جهته، تصويراً مختلفاً للتحديات التي تواجهها النظم الغذائية، وبالتالي يحفزون عملية التعلم الجماعي عبر مختلف الفئات المستهدفة.

---

(٤٢) See also Asian Development Bank and FAO, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (authored by Olivier De Schutter), 2013.

٤٦- وتسمح لجنة الأمن الغذائي العالمي بسير عملية تكرارية، وذلك من أجل الوصول تدريجياً إلى توصيات استناداً إلى توافق الآراء بين مجموعات مختلفة من أصحاب المصلحة. وتُجمع هذه التوصيات في الإطار الاستراتيجي العالمي للأمن الغذائي والتغذية الذي حظيت النسخة الأولى منه بالتأييد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢[٤٣]. والإطار هو وثيقة متجددة صممت لتحسين التنسيق وتوجيه العمل المتزامن لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة دعماً للإجراءات العالمية والإقليمية والقطرية لإعمال الحق في الغذاء. كما أنه أداة تعليمية، بما أنه سينقح في ضوء النجاحات والإخفاقات في تنفيذ التوصيات، بحيث تتحسن السياسات تدريجياً ويتوسع نطاق الخيارات المتاحة للدول.

٤٧- ولا بد أن يكتسب دور لجنة الأمن الغذائي العالمي المزيد من الأهمية في المستقبل، مع تزايد إدراكنا للترابط بين الجهود المبذولة على المستويات المحلي والوطني والإقليمي والعالمي، وللحاجة إلى تسريع التعلم. وفي الواقع، تماماً كما لا تستطيع المبادرات على المستوى المحلي أن تنجح دون دعم استراتيجيات الحق في الغذاء على المستوى الوطني، تتطلب الجهود المبذولة على المستوى المحلي دعماً دولياً لتؤتي أكلها. ودافع المقرر الخاص، إلى جانب المقررة الخاصة المعنية بالفقر المدقع وحقوق الإنسان على سبيل المثال، عن إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية، وذلك للتغلب على العقبات المالية وبناء التضامن الدولي من أجل إعمال الحق في الغذاء والحق في الحماية الاجتماعية في البلدان النامية، ولا سيما تلك التي تتأثر تأثراً شديداً بالمخاطر ذات المتغير المتعلق مثل الجفاف وتقلب أسعار المواد الغذائية[٤٤]. وقدمت المبادرة في الجلسة العامة التاسعة والثلاثين للجنة الأمن الغذائي العالمي في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٢، وإلى مجلس التعاون بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية، وكذلك في مختلف المحافل الأخرى. وحظي الاقتراح بتأييد البرلمان الأوروبي[٤٥]. وكان من بين التوصيات الرئيسية التي انبثقت عن المشاورات العالمية بقيادة فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥[٤٦].

٤٨- ويقدم المؤتمر الوزاري التاسع لمنظمة التجارة العالمية الذي عقد في بالي، إندونيسيا، في الفترة من ٣ إلى ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، والذي فشل في وضع الأمن الغذائي في أعلى اهتمامات التجارة، مثالاً توضيحياً تقليدياً لضرورة تحسين اتساق إدارة الشؤون العالمية

---

(٤٣) اعتمدت نسخة ثانية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، في الجلسة العامة الأربعين للجنة الأمن الغذائي العالمي.

(٤٤) See O. De Schutter and M. Sepúlveda, "Underwriting the poor: a global fund for social protection", Briefing Note 7 (October 2012). Available from www.srfood.org.

(٤٥) European Parliament resolution of 18 April 2013 on the impact of the financial and economic crisis on human rights, P7_TA(2013)0179, para. 26.

(٤٦) تقرير فريق الشخصيات البارزة حول خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، *شراكة عالمية جديدة: اجتثاث الفقر وتحويل الاقتصاديات من خلال التنمية المستدامة* (الأمم المتحدة، أيار/مايو ٢٠١٣)، ص. ٦٠.

من أجل إعمال الحق في الغذاء: إذ لا ينبغي استثناء مجال، ولا حتى تجارة، من المناقشات بشأن هذا الهدف الأسمى[٤٧]. وتتيح إعادة تعريف الأهداف الإنمائية العالمية فرصة أخرى للتحرك نحو هذا الهدف. وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر ريو+٢٠، المعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه"، كرر رؤساء الدول والحكومات تأكيد ما يقع عليهم من "التزامات فيما يتعلق بحق الجميع في الحصول على طعام مأمون كاف مغذ، بما يتفق مع الحق في الحصول على غذاء كاف والحق الأساسي للجميع في أن يكونوا في مأمن من الجوع"[٤٨]. واقترح فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، في تقريره النهائي المقدم في أيار/مايو ٢٠١٣، أن يدرج ضمان "الأمن الغذائي والتغذية الجيدة" ضمن الأهداف والغايات العالمية التي من المقرر الاتفاق عليها، على أن يشير الهدف ٥(أ) إلى القضاء على الجوع وحماية حق كل فرد في الحصول على غذاء كاف وآمن وبأسعار معقولة ومغذٍ. وتمخضت عن استنتاجاتٍ مماثلة مشاورةُ مدريد الرفيعة المستوى بشأن الجوع والأمن الغذائي والتغذية، في إطار خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، المعقودة في ٤ نيسان/أبريل ٢٠١٣. وسلطت لجنة الأمن الغذائي العالمي في جلستها العامة الأربعين، استناداً إلى ما هو آخذ في التبلور من توافق في الرأي، الضوء على "الدور الرئيسي للأمن الغذائي والتغذية واستئصال الفقر في عملية إعداد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥"، وعهدت إلى مكتبها بضمان إبراز هذا الهدف الرئيسي في هذه الخطة[٤٩].

٤٩- وفي الواقع، حان وقت الانتقال من النوايا السخية إلى الإجراءات. فالقضاء على الجوع والفقر المدقع موضوع حالياً على رأس جدول الأعمال السياسي وسيتعزز، من خلال الأهداف الجديدة للتنمية المستدامة، الرصد على الصعيد العالمي. ومن شأن إقامة هذه الجهود على الحق في الغذاء بصورة صريحة أن يشجع جميع الجهات الفاعلة المشاركة في تنفيذ هذه الأهداف على الاعتراف بواجباتها تجاه المهمشين اقتصادياً والمستضعفين سياسياً، ومعالجة الاقتصاد السياسي للنظم الغذائية – وبعبارة أخرى، مسألة معرفة من يقرر، وفي ضوء أية معلومات، وفي ظل أي آليات مساءلة.

---

(٤٧) وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، كان المقرر الخاص قد حذر من مخاطر عدم تواؤم جدولي أعمال التجارة والأمن الغذائي. See O. De Schutter, "The World Trade Organization and the post-global food crisis agenda: putting food security first in the international trade system", Briefing Note 4 (November 2011). Available from www.srfood.org.

(٤٨) مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، "المستقبل الذي نصبو إليه" (الوثيقة الختامية)، الفقرة ١٠٨.

(٤٩) لجنة الأمن الغذائي العالمي، التقرير المتعلق بالدورة الأربعين، روما، ٧-١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ (CFS 2013/40 REPORT)، الفقرة ٨١.

سادساً- خاتمة

٥٠- إن القضاء على الجوع وسوء التغذية هدف قابل للتحقيق. لكن تحقيقه يتطلب النأي عن الممارسات التجارية المعتادة وتحسين التنسيق عبر القطاعات وعبر الزمن وعبر مستويات الإدارة والتدبير. ويعد تمكين المجتمعات على المستوى المحلي، كي تحدد العقبات التي تواجهها والحلول الأنسب لها، خطوة أولى في هذا الصدد. ويجب أن يستكمل ذلك بسياسات داعمة على الصعيد الوطني تضمن الترتيب الصحيح لتسلسل مختلف الإصلاحات السياساتية المطلوبة، في جميع القطاعات المعنية، بما فيها الزراعة والتنمية الريفية والصحة والتعليم والحماية الاجتماعية. وبالمقابل، ينبغي أن تستفيد السياسات على المستوى المحلي والوطني من بيئة دولية مؤاتية، تجري فيها إعادة مواءمة السياسات التي تؤثر على قدرة البلدان على ضمان الحق في الغذاء – في مجالات التجارة والمعونة الغذائية وتخفيف الديون الخارجية والتعاون الإنمائي – مع ضرورة تحقيق الأمن الغذائي وضمان تغذية كافية. وفهم السيادة الغذائية على أنها شرط للديمقراطية في النظم الغذائية، أي إمكانية اختيار المجتمعات المحلية للنظم الغذائية التي تعتمد عليها وكيفية إعادة تشكيل تلك النظم، شرط للإعمال الكامل للحق في الغذاء. ولكن المفارقة في عالم مترابط على نحو متزايد هي أن هذا الأمر يتطلب تعميق التعاون بين الدول.

Annex

[English only]

Overview of key recommendations

The following provides a summary of key recommendations made by the Special Rapporteur in past thematic reports, from 2008 to 2013, to the Human Rights Council (at its 9th, 10th, 13th, 16th, 19th, and 22nd sessions) and the General Assembly (at its 63rd to 68th sessions).

A. Ensuring access to resources

1. Access to land

In a context in which commercial pressures on land are increasing, it is crucial that States strengthen the protection of land users (A/65/281) and implement the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources. In particular, States should:

(a) Ensure security of tenure, by adopting anti-eviction laws and improving the regulatory framework concerning expropriation;

(b) Conduct decentralized mapping of various users' land rights and strengthen customary systems of tenure;

(c) Adopt tenancy laws to protect tenants from eviction and from excessive levels of rent;

(d) Respect the rights of special groups, such as indigenous peoples, fisherfolk, herders and pastoralists, for whom the protection of commons is vital;

(e) Prioritize development models that do not lead to evictions, disruptive shifts in land rights and increased land concentration, and ensure that all land investment projects are consistent with relevant obligations under international human rights law (A/HRC/13/33/Add.2);

(f) Refrain from criminalizing the non-violent occupation of land by movements of landless people;

(g) Implement redistributive land reform where a high degree of land ownership concentration is combined with a significant level of rural poverty attributable to landlessness or to the cultivation of excessively small plots of land by smallholders, and supporting beneficiaries of land redistribution to ensure that they can make a productive use of their land; and

(h) Regulate land markets to prevent the impacts of speculation on land concentration and distress sales by indebted farmers.

2. Seeds

Guaranteeing food security in the future requires that we support crop genetic diversity, including agrobiodiversity (A/64/170). This is particularly important for small-scale farmers in developing countries, who still overwhelmingly rely on seeds which they save

from their own crops and which they donate, exchange or sell. In order to ensure that the development of the intellectual property rights regime and the implementation of seed policies at the national level are compatible with the right to food, States should:

(a) Make swift progress towards the implementation of farmers' rights, as defined in article 9 of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture;

(b) Not allow patents on plants and establish research exemptions in legislation protecting plant breeders' rights;

(c) Ensure that their seed regulations (seed certification schemes) do not lead to an exclusion of farmers' varieties; and

(d) Support and scale up local seed exchange systems such as community seed banks and seed fairs, and community registers of peasant varieties.

Donors and international institutions should assist States in implementing the above recommendations, and, in particular:

(a) Support efforts by developing countries to establish a sui generis regime for the protection of intellectual property rights which suits their development needs and is based on human rights;

(b) Fund breeding projects on a large diversity of crops, including orphan crops, as well as on varieties for complex agroenvironments such as dry regions, and encourage participatory plant breeding;

(c) Channel an adequate proportion of funds towards research programmes and projects that aim at improving the whole agricultural system and not only the plant (agroforestry, better soil management techniques, composting, water management, good agronomic practices).

3. Fisheries

It is urgent that States move towards sustainable resource use while ensuring that the rights and livelihoods of small-scale fishers and coastal communities are respected and that the food security of all groups depending on fish is improved (A/67/268). To reach this objective, States should:

(a) Respect the existing rights of artisanal and small-scale fishing communities;

(b) Refrain from taking measures, including large-scale development projects, that may adversely affect the livelihoods of inland and marine small scale fishers, their territories or access rights, unless their free, prior and informed consent is obtained;

(c) Strengthen access to fishery resources and improve the incomes of small-scale fishing communities by regulating the industrial fishing sector to protect the access rights of traditional fishing communities.

(d) Protect labour rights in the fishing industry;

(e) When engaging in fishing access agreements, agree to introduce provisions concerning conditions of work in the fishing industry and support efforts of coastal States to regulate the fishing practices of industrial vessels operating in exclusive economic zones.

(f) Implement their commitments under the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, including to reduce their fishing capacity and to create marine protected areas;

(g) Implement the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing; and

(h) Reduce the proportion of fish used for fishmeal purposes.

B. Supporting local food systems

1. Reinvestment in agriculture

Reinvestment in agriculture and rural development should effectively contribute to the realization of the right to food (A/HRC/12/31). In order to achieve this important goal, the international community should:

(a) Channel adequate support to sustainable farming approaches that benefit the most vulnerable groups and that are resilient to climate change;

(b) Prioritize the provision of public goods, such as storage facilities, extension services, means of communications, access to credit and insurance, and agricultural research;

(c) In countries facing important levels of rural poverty and in the absence of employment opportunities in other sectors, establish and promote farming systems that are sufficiently labour-intensive to contribute to employment creation (A/HRC/13/33/Add.2); and

(d) Ensure that investment agreements contribute to reinforcing local livelihood options and to environmentally sustainable modes of agricultural production.

2. Agroecology

Moving towards sustainable modes of agricultural production is vital for future food security and an essential component of the right to food. Agroecology has enormous potential in that regard (A/HRC/13/33/Add.2). States should support the adoption of agroecological practices by:

(a) Building on the complementary strengths of seeds-and-breeds and agroecological methods, allocating resources to both, and exploring the synergies, such as linking fertilizer subsidies directly to agroecological investments on the farm ("subsidy to sustainability");

(b) Supporting decentralized participatory research and the dissemination of knowledge by relying on existing farmers' organisations and networks.

(c) Increase the budget for agroecological research at the field level, farm and community levels, and national and sub-national levels; and

(d) Assess projects on the basis of a comprehensive set of performance criteria (impacts on incomes, resource efficiency, impacts on hunger and malnutrition, empowerment of beneficiaries, etc.) in addition to classical agronomical measures.

3. Support small-holder farmers

The realization of the right to food for all will require proactively engaging in public policies aimed at expanding the choices of smallholders to sell their products at a decent price (A/HRC/13/33). To achieve this, States should:

(a) Strengthen local and national markets and support continued diversification of channels of trading and distribution;

(b) Support the establishment of farmers' cooperatives and other producer organizations (A/66/262);

(c) Establish or defend flexible and efficient producer marketing boards under government authority but with the strong participation of producers in their governance;

(d) Encourage preferential sourcing from small-scale farmers through fiscal incentives or by making access to public procurement schemes conditional on the bidders' compliance with certain sourcing requirements.

4. Contract farming

To ensure that contract farming and other business models support the right to food (A/66/262), Governments should ensure that regulatory oversight keeps pace with the level of the expansion and the complexity of business models. In particular, States should:

(a) Regulate key clauses of contracts, including those concerning price fixing, quality grading and the conditions under which inputs are provided, and the reservation of a portion of land for the production of food crops for self-consumption;

(b) Monitor labour conditions in contract farming;

(c) Link their support for contract farming to compliance with environmental conditions, such as reduced use of chemical fertilizers or the planting of trees, or to the adoption of a business plan that provides for a gradual shift to more sustainable types of farming; and

(d) Set up forums in which the fairness of food chains could be discussed among producers, processors, retailers and consumers to ensure that farmers are paid fair prices for the food they produce.

5. Agricultural workers

To guarantee that those working on farms can be guaranteed a living wage, adequate health and safe conditions of employment (A/HRC/13/33), States should:

(a) Improve the protection of agricultural workers by ratifying all ILO conventions relevant for the agrifood sector and ensuring that their legislation sets a minimum wage corresponding at least to a "living wage"; and

(b) Monitor compliance with labour legislation by devoting appropriate resources for an effective functioning of labour inspectorates in agriculture, and taking the requisite measures to reduce to the fullest extent possible the number of workers outside the formal economy to ensure that agricultural workers are progressively protected by the same social security schemes applicable to other industries.

C. Deploying national strategies

1. National strategies

States should build national strategies for the realization of the right to adequate food, which should include mapping of the food- insecure, adoption of relevant legislation and policies with a right-to-food framework, establishment of mechanisms to ensure accountability, and the establishment of mechanisms and processes which ensure real participation of rights-holders, particularly the most vulnerable, in designing and monitoring such legislation and policies (A/68/268). For national strategies to be effective, they should be:

(a) Grounded in law, through the adoption of right to food/food and nutrition security framework laws and ideally through the inclusion of the right to food in national constitutions;

(b) Multisectoral and inclusive, ensuring the coordination amongst Government ministries and institutions and allowing for meaningful participation of civil society in their formulation and monitoring;

(c) Adequately funded.

(d) Monitored also by national courts and national human rights institutions as well as through social audits and community-based monitoring at the local level.

2. Human Rights Impact Assessments

To ensure consistency between domestic policies aimed at the full realization of the right to food and external policies in the areas of trade, investment, development and humanitarian aid, States should establish mechanisms that ensure that the right to food is fully taken into account in those policies. The Special Rapporteur has presented Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments, based on a range of consultations with governmental and non-governmental actors, which provide guidance as to how to conduct such assessments, both ex-ante and ex-post (A/HRC/19/59/Add.5).

3. Women's rights

In order to strengthen the protection of the right to food of women (A/HRC/22/50), States should:

(a) Remove all discriminatory provisions in the law, combat discrimination that has its source in social and cultural norms, and use temporary special measures to accelerate the achievement of gender equality;

(b) Recognize the need to accommodate the specific time and mobility constraints on women as a result of the existing gender roles, while at the same time redistributing the gender roles by a transformative approach to employment and social protection;

(c) Mainstream a concern for gender in all laws, policies and programs, where appropriate, by developing incentives that reward public administrations which make progress in setting and reaching targets in this regard;

(d) Adopt multisector and multi-year strategies that move towards full equality for women, under the supervision of an independent body to monitor progress, relying on gender-disaggregated data in all areas relating to the achievement of food security.

4. Social protection

The provision of social protection can substantially contribute to the realization of the right to food (A/68/268, A/HRC/12/31). States should:

(a) Guarantee the right to social security to all, without discrimination, through the establishment of standing social protection schemes;

(b) Ensure that, when targeted schemes are adopted, they are based on criteria that are fair, effective and transparent;

(c) Define benefits under national social protection systems as legal entitlements, so that individual beneficiaries are informed about their rights under social programs and have access to effective and independent grievance redressal mechanisms;

(d) Ensure that the design of social protection schemes is effectively transformative of existing gender roles (A/HRC/22/50); and

(e) Put in place a global reinsurance mechanism, creating an incentive for countries to set up robust social protection programmes for the benefit of their populations.

5. Nutrition

To reshape food systems for the promotion of sustainable diets and effectively combat the different faces of malnutrition (A/HRC/19/59), States should:

(a) Adopt statutory regulation on the marketing of food products, as the most effective way to reduce marketing of foods high in saturated fats, trans-fatty acids, sodium and sugar (HFSS foods) to children, and restrict marketing of these foods to other groups; (b) Impose taxes on soft drinks (sodas), and on HFSS foods, in order to subsidize access to fruits and vegetables and educational campaigns on healthy diets;

(c) Adopt a plan for the complete replacement of trans-fatty acids with polyunsaturated fats;

(d) Review the existing systems of agricultural subsidies, in order to take into account the public health impacts of current allocations, and use public procurement schemes for school-feeding programmes and for other public institutions to support the provision of locally sourced, nutritious foods; and

(e) Transpose into domestic legislation the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and the WHO recommendations on the marketing of breast-milk substitutes and of foods and non-alcoholic beverages to children, and ensure their effective enforcement.

The private sector should:

(a) Comply fully with the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes, and comply with the WHO recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, even where local enforcement is weak or non-existent;

(b) Abstain from imposing nutrition-based interventions where local ecosystems and resources are able to support sustainable diets, and systematically ensure that such interventions prioritize local solutions;

(c) Shift away from the supply of HFSS foods and towards healthier foods and phase out the use of trans-fatty acids in food processing.

D. Shaping an enabling international environment

1. Food price volatility

The international community should find ways to better manage the risks associated with international trade and ensure that least-developed and net food-importing developing countries are better protected from the volatility of international market prices. To combat volatility on international markets (A/HRC/12/3), the international community should:

(a) Encourage the establishment of food reserves at the local, national or regional levels;

(b) Improve the management of grain stocks at the global level, including improved information about and coordination of global grain stocks to limit the attractiveness of speculation;

(c) Establish an emergency reserve that would allow the World Food Programme to meet humanitarian needs;

(d) Explore ways to combat unhealthy speculation on the futures markets of agricultural commodities through commodity index funds.

2. A new framework for trade and investment in agriculture

The realization of the right to food requires designing trade rules that support the transition toward more sustainable agricultural practices. The multilateral trade regime as well as regional and bilateral trade agreements must allow countries to develop and implement ambitious food security policies including public food reserves, temporary import restrictions, active marketing boards, and safety net insurance schemes, in support of the progressive realization of the right to food (A/HRC/10/5/Add.2). In this regard, States should:

(a) Limit excessive reliance on international trade and build capacity to produce the food needed to meet consumption needs, with an emphasis on small-scale farmers;

(b) Maintain the necessary flexibilities and instruments, such as supply management schemes, to insulate domestic markets from the volatility of prices on international markets; and

(c) Encourage national parliaments to hold regular hearings about the positions adopted by the government in trade negotiations, and ensure that their undertakings under the WTO framework are fully compatible with the right to food;

(d) Fully implement the Marrakesh Ministerial Decision on Measures concerning the possible negative effects of the reform programme on least developed and net food-importing developing countries (NFIDCs) and, in order for it to be fully effective, ensure that it include a mechanism to systematically monitor the impact of the Agreement on Agriculture reform process on NFIDCs.

3. Regulating agribusiness

States should take steps towards the establishment of a multilateral framework regulating the activities of commodity buyers, processors, and retailers in the global food supply chain, including the setting of standards by these actors and their buying policies (A/HRC/13/33). In particular, States should use competition law in order to combat excessive concentration in the agribusiness sector. This requires having in place competition regimes sensitive to excessive buyer power in the agrifood sector, and devising competition authorities with mechanisms that allow for affected suppliers to bring complaints without fear of reprisal by dominant buyers.

Private actors of the agribusiness sector should refrain from practices that constitute an undue exercise of buyer power, as identified by the States in which they operate, and should:

(a) Seek to conclude international framework agreements with global unions;

(b) Consider unilateral undertakings to monitor compliance with ILO standards in the supply chain, while supporting their suppliers in achieving compliance;

(c) Engage in chain-wide learning to assure that participation in the chain is profitable for all involved, including small-scale producers;

(d) Involve smallholders in the elaboration of and compliance with food safety, labour or environmental standards; and

(e) Promote fair trade through increased shelf space and information campaigns.

4. Agrofuels

The international community should reach a consensus on agrofuels, based not only on the need to avoid the negative impact of the development of agrofuels on the international price of staple food commodities, but also on the need to ensure that the production of agrofuels respects the full range of human rights and does not result in distorted development in producer countries. Public incentives for the production of crop-based biofuels must be reduced and eventually removed, while only those advanced biofuels that do not compete with food production for land or other resources should be incentivised.

5. Food aid and development cooperation

International aid remains an important component of the right to food (A/HRC/10/5). Donor States should:

(a) Maintain and increase levels of aid calculated as Official Development Assistance as a percentage of GDP;

(b) Provide food aid on the basis of an objective assessment of the identified needs in developing countries;

(c) Fully respect the principle of ownership in their development cooperation policies by aligning these policies with national strategies for the realization of the right to food;

(d) Promote the right to food as a priority for development cooperation.